DIE INTERNATIONALE RECHTSORDNUNG DES LUFTVERKEHRS

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR ERLANGUNG DER DOKTORWÜRDE

DER RECHTSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT
DER JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT
ZU FRANKFURT AM MAIN

vorgelegt von

Gerichtsreferendar
HERBERT HEIM
aus Frankfurt a. M.

1936

Dissertationsdruckerei F. W. Kalbfleisch, Gelnhausen.

Referent : Professor Dr. Giese.

Korreferent : Professor Dr. von Unruh.

Tag der mündlichen Prüfung : 26. September 1936.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhalts-Uebersicht

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	5
Verzeichnis der benutzten Schriften	5
A. Grundlagen.	
I. Einleitung: Der Gegenstand der Arbeit.	9
II. Die Entwicklung der Vertragssysteme.	11
1. Entstehung und Geist des Pariser Luftverkehrsabkommens.	11
2. Begründung eines deutschen Vertragssystems.	12
3. Die Pariser Vereinbarungen von 1926.	12
4. Entwicklung im außerdeutschen Interessenkreis.	13
B. Die Ordnungsvorschriften.	
I. Die Ordnungsvorschriften als Interessenausgleich.	15
II. Die Lufthoheit.	20
III. Vertragliche Einschränkungen der Lufthoheit durch die Abkommen.	26
1. Der gestattete Luftverkehr.	26
2. Verkehrs-Vorbehalte.	31
3. Meistbegünstigung.	35
4. Verkehrsverbot unter außergewöhnlichen Verhältnissen.	37
IV. Das Luftfahrzeug.	40
1. Begriff.	40
2. Staatsangehörigkeit.	41
3. Kennzeichen.	45
4. Lufttüchtigkeit.	47
5. Bordfunkgerät.	50
6. Beschlagnahmeschutz.	53
V. Die Besatzung.	55
1. Befähigung.	55
2. Identitätsausweise.	57
3. Luftfahrzeugführer.	58
VI. Der Weg des Luftfahrzeugs.	60
1. Luftwege.	60
2. Sperrgebiete.	61
3. Überflugzonen.	65
4. Verkehrsordnungsvorschriften.	68

Seite

VII. Der Betrieb des Luftfahrzeugs. 69
1. Bordbücher. 69
2. Beförderung. 70
a) Fluggäste. 70
b) Ladung. 71
c) Beförderungspapiere. 72
3. Beförderungsbeschränkungen. 72
a) Allgemeines. 72
b) Gemeingefährliche Gegenstände. 74
c) Lichtbildgerät. 75
d) Brieftauben. 76
e) Weitere Beschränkungen. 77
4. Abwurfsbeschränkungen. 78
5. Landung. 79
6. Landungsaufforderung. 82
7. Notlandung. 83
8. Seenot. 85

Verzeichnis der Abkürzungen.

CIANA	=	Convenio Ibero-Americano de Navegación Aérea.
CIJA	=	Comité juridique international de l'Aviation.
CINA	=	Commission internationale de Navigation Aérienne.
CITEJA	=	Comité international technique d'experts juridiques aériens.
(D)LVG	=	(Deutsches) Luftverkehrsgesetz.
(D)LVVO	=	(Deutsche) Luftverkehrsverordnung.
(D)LVZO	=	(Deutsche) Luftverkehrszollordnung.
FAG	=	Fernmeldeanlagengesetz.
IATA	=	International Air Traffic Association.
IHK	=	Internationale Handelskammer.
ILA	=	International Law Association.
PLA	=	Pariser Luftverkehrsabkommen.
WGL	=	Wissenschaftliche Gesellschaft für Luftfahrt.

Verzeichnis der benutzten Schriften.

v. Bar: Zum Luftschiffahrtsrecht. DJZ 1911 Sp. 1026.

Bartz: Deutsche Luftrechtspolitik seit Versailles. Völkerrechtsfragen, H. 19.

Basarke: Das Recht der Luftfahrt mit deutschen Luftfahrzeugen. ZLR 1927/28, S. 65 ff.

Bennecke: Die Frage der internationalen Regelung der Luftfahrt im Rahmen des Völkerbunds. Würzburger Diss. 1920.

Bielenberg: Die Freiheit des Luftraums. Diss. Merseburg 1911.

Boenke: Die Entwicklung des Luftfahrtrechts. Diss. Würzburg 1925.

Bredow-Müller: Luftverkehrsgesetz, Berlin 1922.

Busse: Die Fortschritte des Luftrechts, JW 1930 S. 1914 ff (zit. Busse I).

— „ —: Luftrecht einschließlich Luftverkehrsgesetz und Pariser Luftverkehrsabkommen. 1928 (zit. Busse II).

Coenen: Das Küstenmeer im Frieden. Diss. Frankfurt 1933.

Conrad: Luftverkehrsgesetz, i/Stengleins Kommentar zu den strafrechtl. Nebengesetzen, 1928, Bd. I S. 621 ff.

Das Pariser Luftverkehrsabkommen vom 13. Oktober 1919. Berlin 1925.

Denker: Funkverkehrsrecht, i/Stier-Somlo-Eester, Handwörterbuch der Rechtswissenschaften.

Döring: Das internationale Recht der Privatluftfahrt. 1927 (zit. Döring I).

— „ —: Die Luftversicherung. Entwicklung, Recht und Technik. 1928 (Döring II).

— „ —: Änderung und Vereinheitlichung der internationalen Grundlagen des öffentlichen Luftrechts, i/Luftschau 1928 S. 91 ff (Döring III).

— „ —: Auszug hieraus, i/JW 1928 S. 3153 (zit. Döring IIIa).

— „ —: Vorschläge zum Abschluß eines Weltluftverkehrsabkommens, Arch. f. Luftrecht. 1931 S. 44 ff. (Döring IV).

Eberspächer: Die Stellung Deutschlands im internationalen Recht der Verkehrsluftfahrt, Diss. Erlangen 1929.

Fauchille: Traité de droit international public. 1925.

Gareis: Institutionen des Völkerrechts. 1901.

Gerson: Der Luftraum und die Luftfahrzeuge im öffentlichen Recht, insbesondere des Deutschen Reiches. Diss. Hamburg 1924.
Gisart: Funkrecht im Luftverkehr. 1932.
Goebel: Luftverkehrswesen, i/Hdst, 4. Aufl., S. 439.
Gottscho: Luftverkehrsrecht. 1931.
Grünwald: Das Luftrecht in völkerrechtlicher und strafrechtlicher Beziehung, 1908 (zit. Grünwald I).
— „ —: Der Luftraum. Arch. f. öff. Recht, Bd. 24, S. 190 ff (zit. Grünwald II).
Hahn: Die deutschen Luftverkehrsabkommen. 1930.
Hatschek: Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte. 1923.
Haupt: Der Luftraum. Eine staats- und völkerrechtliche Studie. 1931 (Haupt I).
— „ —: Paß- und Zollrecht im Luftverkehr. Arch. f. Luftrecht, 1934 (Haupt II) S. 145.
Hennig: Die Sprengung der rechtlichen Fesseln für die deutsche Luftfahrt. DJZ 1928 S. 773.
Henrich: Staatsgebiet und Gebietshoheit. i/Strupps Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Bd. 2, S. 600.
Herrmann: Die völkerrechtliche Regelung des Luftverkehrs. Diss. Freiburg 1925.
Hildebrand: Die Luftverkehrsmittel, i/Handbuch der Politik, Bd. IV, S. 391.
Hilty: Die völkerrechtlichen Gebräuche der atmosphärischen Zone, i/Arch. f. öff. Recht. 19 S. 87 ff.
Hold-Ferneck: Lehrbuch des Völkerrechts. 1932.
v. Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts. 1887.
Hürlimann: Die internationale Luftfahrtkonvention und der Versailler Vertrag. 1922.
Kamfenkel: Die internationale Luftfahrtkonvention von 1919 und ihre neueren Ergänzungen unter Berücksichtigung des deutschen Luftverkehrsgesetzes. Würzburger Diss. 1925.
Klein: Staatsschiffe und Staatsluftfahrzeuge im Völkerrecht, Verkehrsrechtliche Schriften, Bd. 2.
Kohler: Luftfahrtrecht. i/Luftfahrt und Wissenschaft, 1912, H. 1.
Kullmann: Völkerrechtliche Fragen des Luftverkehrs in Krieg und Frieden. Kölner Diss. 1922.
Lange: Das Recht des Segelfliegers. Arch. f. Luftrecht. 1935, S. 65 ff.
Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht. 1925.
Makarow: Die zwischenprivatrechtlichen Normen des Luftrechts. 1927/28, S. 150 ff.
Mangold: Deutsches Luftrecht seit Versailles. Würzburger Diss. 1928.
Meili: Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht. 1908.
Mercker: Die Küstengewässer im Völkerrecht. 1927.
Meyer: Zwischenstaatliche Luftfahrt und Strafrecht, Arch. f. Luftrecht, 1932, S. 150 ff. (Meyer I).
— „ —: Die Erschließung des Luftraums in ihren rechtlichen Folgen. 1909 (Meyer II).
Müller, Fr.: Das Luftrecht im nationalen und internationalen Verkehr. DJZ 1926 S. 189 ff. (Müller I).
— „ —: Die Amerikafahrt des Zeppelin im Lichte des Rechts. JW 1924/837 ff. (Müller II).

Müller, Rud.: Das Flaggenrecht von Schiffen und Luftfahrzeugen nach Völkerrecht und Landesrecht, Zeitschrift für Völkerrecht 1926, S. 233. (Müller III).
Neugebauer: Fernmelderecht mit Rundfunkrecht. 1929.
Neumeyer: Internationales Verwaltungsrecht. 1930.
Oppikofer: Internationale Handelsluftfahrt und einzelstaatliche Verwaltung, Arch. f. öff. R. Bd. 58 S. 323 ff. (Oppikofer I).
— „ —: Juristisches z. Luftlichtbild, ZLR 27/28, S. 235 ff. (Oppikofer II).
Otto: Das Luftfahrzeug in staats- und völkerrechtlicher Beziehung. Diss. Greifswald 1920.
Petersen: Der Luftzollverkehr. 1930.
Poturzyn, Fischer von: Luftbarrikaden. 1926.
Schleicher: Das Luftverkehrsgesetz. 1933 (Schleicher I).
— „ —: Der gegenwärtige Stand des internationalen Rechts der Luftfahrt, i/Niemeyers Zeitschr. 1924/25, S. 1 ff (Schleicher II).
— „ —: Das internationale Luftfahrtrecht. Diss. Tübingen 1924 (Schleicher III).
— „ —: Luftfahrtrecht, i/Strupps Wörterbuch Bd. 1, S. 839 (Schleicher IV).
— „ —: Luftrecht, i/Franks nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung, 1935 (Schleicher V) S. 866 ff.
— „ —: Luftfahrt, Staat und Recht, DJZ 1928, Sp. 1382 ff (Schleicher VI).
Schreiber: Die moderne Entwicklung des Luftfahrtrechts. Weltwirtschaftl. Arch. 1927, S. 198 ff (Schreiber I).
— „ —: Die Note des Botschafterrats vom 24. Juli 1925 über die Luftfahrt, JW 1925 S. 1564 ff (Schreiber II).
— „ —: Rechtsgrundlagen des überseeischen Luftverkehrs. 1928 (Schreiber III).
Schücking: Der Kodifikationsversuch betr. die Rechtsverhältnisse des Küstenmeeres und die Gründe seines Scheiterns. In Festschrift für Max Pappenheim 1931, S. 319 ff.
Schweitzer: Die rechtliche Natur des Luftraums. 1920.
Sperl: Die Luftschiffahrt vom Standpunkt der Rechtswissenschaft, Buch des Fluges, Bd. III, S. 91 ff, 1912.
Spiropulos: Der Luftraum integrierender Teil des Staatsgebiets. 1922. (Spiropulos I).
— „ —: Die Regelung des Luftverkehrs, Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. 12, S. 186 ff (Spiropulos II).
Sturm: Das Luftschiffahrtsrecht i/Gruch. 55/522.
Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts. 1932.
Tauber: Weltgleiches Luftrecht. JW 1929/416.
Ter Nedden: Das internationale Luftverkehrsrecht, nach den von Deutschland geschlossenen Abkommen. Diss. Münster 1931.
Thurn: Die internationale Regelung der Funkentelegraphie und -telefonie, 1929.
Troitzsch: Problematik und Entwicklung des Luftrechts in der Welt seit dem Kriege, Völkerbund und Völkerrecht Bd. 1, S. 149 ff.
v. Unruh: Zur Frage der Untersuchung von Luftfahrtunfällen, AFL 1931 S. 6 ff (v. Unruh I).
— „ —: Flughafenrecht, 1934 (v. Unruh II).
Voigt: Die Rechtsbeziehungen zwischen Luftraum und Erdgebiet. 1934.
Volkmann: Internationales Luftrecht. Völkerrechtsfragen 1931.
v. Waldkirch: Das Völkerrecht. 1926.

Wegener: Der Luftverkehr im öffentlichen Recht. Frankfurter Diss. 1922. (Masch. Schrift).
Wegerdt: Deutsche Luftfahrtgesetzgebung, 1930 (Wegerdt I).
— „ —: Deutschland und das PLA. Zeitschr. f. d. ges. Luftrecht. 1928, S. 25 ff. (Wegerdt II).
— „ —: Das Eigentum an Luftfahrzeugen, AFL 1931 S. 229 ff (Wegerdt III).
— „ —: Weltgleiches öffentliches Luftrecht. DJZ 1929 S. 971 ff (Wegerdt IV).
— „ —: Aktiver Luftschutz im Lichte des Völkerrechts. DJZ 1933 S. 932 ff (Wegerdt V).
Wolgast: Völkerrecht. 1934.
Wolters: Luftverkehrsrecht. Rostocker Diss. 1918.
Wüstendörfer: Rechtsgrundlagen des überseeischen Luftverkehrs 1928.
— „ —: Deutscher Nautischer Verein, 57. Vereinstag, Bericht des seeluftrechtlichen Ausschusses über die Rechtsgestaltung des überseeischen Luftverkehrs, AFL 1931, S. 57.
Würth: Luftzollrecht. 1911.
Zitelmann: Luftschiffahrtsrecht, Niemeyers Zeitschrift, Bd. 19, S. 458 ff.

Arch. öff. R. = Archiv des öffentlichen Rechts.
AFL = Archiv für Luftrecht.
Droit Aérien.
JLV = Jahrbuch für Luftverkehr.
Luftschau.
Der Luftweg.
Luftfahrt.
NfL = Nachrichten für Luftfahrer.
Revue générale de droit international public.
RJLA = Revue Juridique Internationale de la locomotion aérienne.
Völkerbund und Völkerrecht.
Weltwirtschaftliches Archiv.
ZLR = Zeitschrift für das gesamte Luftrecht.
Niemeyers Zeitschrift
= Zeitschrift für internationales Privat- u. öffentliches Recht.
Zeitschrift für Völkerrecht.

Grundlagen.

I. Der Gegenstand der Arbeit.

Die vorliegende Arbeit hat zur Aufgabe die Darstellung des geltenden internationalen Luftverkehrsrechts. Da es ein einheitliches internationales Luftverkehrsrecht als allen Staaten gemeinsames Völkerrecht nicht gibt, muß die Arbeit auf vergleichender Grundlage aufbauen. Dazu sollen die für deutsche Interessen wesentlichen Fundstellen herangezogen werden. Dies sind einmal die deutschen zweiseitigen Staatsverträge, deren es zur Zeit 14 gibt[1]). Ergänzend muß jedoch noch herangezogen werden die durch Notenwechsel getroffene Vereinbarung über den Luftverkehr zwischen dem

Deutschen Reich und den Vereinigten Staaten von Nordamerika (USA) vom 27. 5. 1932, in Kraft seit 1. 6. 1932[2]).

Diese Vereinbarung ist nicht in der sonst üblichen Form völkerrechtlicher Verträge zustandegekommen, sondern durch Notenwechsel beider Regierungen.

---

[1]) 1. Deutschland—Schweiz (Sz) vom 14. 9. 1920, ratif. 28. 12. 1920 (Zentralbl. f. Dt-R. 1921 S. 168 ff.)
2. Deutschland—Dänemark (Dk) vom 25. 4. 1922, rat. 14. 6. 1923 (RGBl. II 1923 S. 215 ff).
3. Deutschland—Niederlande (Ne) vom 24. 7. 1922, mit Zusatzprot. v. 17. 8. 28, rat. 4. 7. 1929 (RGBl. II, 1929, S. 389 ff).
4. Deutschland—Österreich (Oe) vom 19. 5. 1925, rat. 25. 9. 1929 (RGBl. II 1925, S. 855 ff).
5. Deutschland—Schweden (Sn) vom 29. 5. 1929, rat. 23. 10. 1925 (RGBl. II 1925, S. 857 ff).
6. Deutschland—Frankreich (F) vom 22. 5. 1926, rat. 28. 1. 1927 (RGBl. II 1926, S. 740 ff).
7. Deutschland—Belgien (B) vom 29. 5. 1926, rat. 22. 10. 1927 (RGBl. II 1926 S. 747 ff).
8. Deutschland—Tschechoslowakei (T) v. 22. 1. 1927, rat. 27. 3. 1929 (RGBl. II 1927 S. 433 ff).
9. Deutschland—Italien (I) vom 20. 5. 1927, rat. 13. 3. 1928 (RGBl. II 1927 S. 939 ff).
10. Deutschland—Großbritannien (Gb) vom 29. 6. 1927, rat. 1. 12. 1927 (RGBl. II 1927 S. 947 ff); mit Abänderungsabkommen vom 5. 7. 1930, rat. 6. 5. 1931 (RGBl. II 1931, S. 210 ff).
11. Deutschland—Spanien (Sp) vom 9. 12. 1927, rat. 31. 5. 1928 (RGBl. II 1928 S. 303 ff).
12. Deutschland—Norwegen (Nn) vom 23. 1. 1929, rat. 10. 7. 1929 (RGBl. II 1929 S. 395 ff).
13. Deutschland—Polen (P) vom 28. 8. 1929, rat. 31. 1. 1934 (RGBl. II 1934 S. 29 ff).
14. Deutschland—Ungarn (U) vom 13. 1. 1933, rat. 2. 5. 1934 (RGBl. II 1934 S. 270 ff).

[2]) AfL 1932 S. 279 ff.

Diese kamen darin überein, ihre Verwaltungen im vereinbarten Sinne zu führen. Eine derartige Vereinbarung ist stets nur als vorläufige gedacht und soll nur gelten bis zum Abschluß eines ordentlichen völkerrechtlichen Abkommens zwischen beiden Staaten. Sie hat entweder nur ganz kurze oder gar keine Kündigungsfrist und wird hinfällig, sobald in einem der beiden Staaten entgegenstehende Gesetze erlassen werden.

Ebenso muß beachtet werden die inzwischen gegenstandslos gewordene Abrede zwischen

Deutschland und der Saarregierung über den Luftverkehr zwischen beiden Gebieten (Sa) vom 14. 6. 1929[3]).

Diese Vereinbarung beschränkt sich auf die wichtigsten verkehrsrechtlichen Bestimmungen.

Neben diesen deutschen Abkommen ist von ebenso großem Interesse das der Zahl der angehörigen Staaten nach umfangreichste Gruppenabkommen, das Pariser Luftverkehrsabkommen (PLA). Wenn es auch nicht das Weltluftverkehrsabkommen werden konnte, als das es geplant war, so ist es doch Vorbild für alle späteren Verträge geworden, die den internationalen Luftverkehr zum Gegenstand haben. Sie alle stellen sich als Abwandlungen des PLA dar. So entspricht das Ibero-Amerikanische Abkommen von 1926[4]) mit geringen Abweichungen dem Text des PLA. Auch das Havanna-Abkommen der Panamerikanischen Union von 1928[5]), das allerdings noch nicht von allen Signatarstaaten ratifiziert ist, baut grundsätzlich auf dem PLA auf, wenn es auch in manchen Punkten von ihm abweicht. Die Abweichungen dieser beiden Abkommen von dem PLA sollen, soweit sie verkehrsrechtlichen Inhalts sind, hervorgehoben werden.

Die deutschen Einzelabkommen wie die Gruppenabkommen enthalten Bestimmungen aus dem gesamten Luftrecht. Die vorliegende Arbeit soll nur die verkehrsrechtlichen Bestimmungen darstellen und kritisch beleuchten.

Es war natürlich nicht möglich, im Rahmen dieser Arbeit alle Meinungen zu verwerten, die je über das Luftverkehrsrecht geäußert wurden. Das würde eine eigene Abhandlung über jeden einzelnen Punkt der Arbeit erforderlich machen. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich deshalb auf die Darstellung des deutschen Standpunktes. Da die maßgebliche Entwicklung des Luftverkehrs erst nach dem Kriege einsetzt, ist auch erst von hier ab eine intensive rechtliche Behandlung des Gegenstandes zu verzeichnen. Alle Arbeiten, die zeitlich vor dem Kriege liegen, haben heute nur mehr geschichtlichen Wert, ebenso wie die Abkommen, die vor dem Weltkrieg geschlossen wurden und mit Ausbruch des Krieges hinfällig wurden. Dies alles hat bei einer Betrachtung des geltenden Rechts zurückzutreten.

---

[3]) Wegerdt I S. 302.
[4]) NfL 1928 S. 482 ff.
[5]) NfL 1933 S. 432 ff.

II. Die Entwicklung der Vertragssysteme.

1. Entstehung und Geist des Pariser Luftverkehrsabkommens.

Die Frage des zwischenstaatlichen Luftverkehrs war wohl wie keine andere geeignet, durch ein Weltluftverkehrsabkommen gelöst zu werden. Ein solches sollte das PLA werden. Es konnte ihm jedoch nicht gelingen. Das PLA war geboren aus dem unversöhnlichen Haß der Siegerstaaten gegen die Mittelmächte, insbesondere Deutschland. Die Besiegten sollten niedergehalten und zu diesem Zwecke vom Weltverkehr möglichst ausgeschlossen werden, die deutsche Luftfahrt, wenn nicht ganz vernichtet, so doch lebensunfähig gemacht werden. Als Hauptwaffe wurde zu diesem Zweck neben dem Versailler Vertrag das Pariser Luftverkehrsabkommen geschaffen. An diesem inneren Widerspruch — weltumspannendes Abkommen auf der einen und Instrument zum Ausschluß einzelner Staaten aus dem Weltluftverkehr auf der anderen Seite — krankte das PLA von Anfang an. Die ihm angehörenden Siegerstaaten luden das Deutsche Reich nicht nur nicht zur Teilnahme ein, sondern behielten sich auch die Zulassung seines Beitritts für die Zukunft vor: während der Beitritt der im Weltkrieg neutralen Staaten durch einfache Erklärungen erfolgen konnte[1]), war der Beitritt von Staaten, die am Weltkrieg teilgenommen hatten und nicht Völkerbundsmitglieder waren, bis zum 1. 1. 1923 nur mit Genehmigung der Mächte möglich, die den Friedensvertrag mit dem betreffenden Staat abgeschlossen hatten[2]). Nach diesem Zeitpunkt war die Genehmigung des Beitritts von einer Abstimmung der Unterzeichnermächte abhängig. Damit aber war nur das Verfahren etwas umständlicher geworden. Dafür, daß auch weiterhin der Beitritt der Mittelmächte in dem Belieben der Feindbundstaaten lag, war durch das Stimmenverhältnis bei der Abstimmung gesorgt[3]), das den Alliierten das Übergewicht sicherte. In der Erkenntnis, daß auf Deutschlands Teilnahme am Weltluftverkehr in dessen Interesse doch nicht gut verzichtet werden könnte, luden die PLA-Staaten das Reich im Jahre 1922 zum Beitritt ein, jedoch ohne Erfolg. Deutschland verzichtete aus hauptsächlich drei Gründen: Benachteiligung durch die „Begriffsbestimmungen" des Londoner Ultimatums vom 11. 5. 1921[4]), Verkehrsverbot mit Nichtmitgliedsstaaten[5]) und Stimmenverhältnis in der CINA[6]).

Ein weiterer wunder Punkt des PLA war sein Art. 5: Es war den Vertragsstaaten verboten, abgesehen von Einzelfällen auf Grund besonderer Ermächtigung, Luftfahrzeuge solcher Staaten, die nicht zum Abkommen gehörten, zum Luftverkehr über ihrem Gebiet zuzulassen. Diese Bestimmung hat die Neutralen des Weltkrieges, die im eigenen Interesse auf Luftverkehr mit den vom PLA ausgeschlossenen Staaten, insbesondere dem Deutschen Reich, nicht verzichten wollten, vorerst davon abgehalten, dem PLA beizu-

---

[1]) PLA 41.
[2]) PLA 42.
[3]) PLA 34.
[4]) Näheres vgl. Basarke, S. 81 ff.
[5]) PLA 5 alte Fassung.
[6]) Vgl. Basarke, S. 94.

treten. Im Jahre 1922 beschloß die CINA eine Änderung des Abkommens, durch die den Vertragsstaaten die Möglichkeit geschaffen wurde, auch mit Nichtvertragsstaaten in dauerndem Luftverkehr zu treten. Da die Ratifizierung aber bis 1926 auf sich warten ließ, traten die Neutralen dem Abkommen auch nicht früher bei.

2. Begründung eines deutschen Vertragssystems.

Aus den oben geschilderten Gründen traten nicht alle Staaten dem PLA bei. Daher entstand eine große Zahl von Einzelabkommen. So schuf sich auch das Deutsche Reich ein Vertragssystem, zunächst mit den europäischen Staaten, die im Weltkrieg neutral oder seine Verbündeten waren. Bereits 1920 kam es zum Abschluß eines Deutsch-Schweizerischen Luftverkehrsabkommens, im Jahre 1922 wurde das Luftverkehrsabkommen zwischen dem Reich und Dänemark unterzeichnet, im gleichen Jahre ein Abkommen mit den Niederlanden geschlossen, das jedoch erst 1929 ratifiziert wurde. Dem folgten im Jahre 1925 noch die beiden Abkommen mit Oesterreich und Schweden.

Diese fünf Abkommen sehen alle eine dreimonatige Kündigungsfrist vor[7]). Man sah sie bei der Schaffung nur als eine vorübergehende Regelung an, von der man schnell loskommen wollte, wenn aus dem PLA das erhoffte Weltluftverkehrsabkommen entstehen würde. Deutschland hat deshalb sogar seinen Vertragsgegnern Dänemark und Schweden ein sofortiges Kündigungsrecht zugestanden für den Fall, daß diese dem PLA beiträten[8]).

Unter sich im wesentlichen gleichlautend in Aufbau und Inhalt, bilden diese Abkommen eine geschlossene Gruppe. Sie entsprechen dem Inhalt nach ungefähr dem PLA. Daher ist die für ein einheitliches Weltluftverkehrsrecht erforderliche Gleichheit der Rechtsvorschriften kaum gestört. Diese Übereinstimmung zwischen dem Recht des PLA und dem der deutschen Abkommen erklärt sich aus zwei Gründen : Einmal hielt man die Regelung des Problems, wie sie das PLA gab, für die brauchbarste. Daneben wirkte aber bereits die neue Fassung des Art. 5 PLA, dessen Ratifizierung in Aussicht stand. Nach Inkrafttreten dieser Änderung war es den PLA-Staaten möglich, auch mit dritten Staaten Luftverkehrsabkommen zu schließen. Sie sollten dabei im Interesse eines einheitlichen Luftverkehrsrechtes das PLA zum Vorbild nehmen.

3. Die Pariser Vereinbarungen von 1926.

Eine Änderung in der internationalen luftrechtlichen Lage trat mit der Aufnahme der Pariser Verhandlungen von 1926 ein. Anlaß dazu war Deutschlands strenge Durchführung der „Begriffsbestimmungen". Das Reich half sich, indem es diese auch auf die im deutschen Staatsgebiet verkehrenden Luftfahrzeuge der vormaligen Feindbundstaaten anwandte : es erklärte den Einflug solcher Luftfahrzeuge für verbotene Einfuhr von Kriegsluftfahrzeugen[9]). Wollten die Alliierten also weiterhin ihre Luftfahrzeuge im deut-

[7]) Sz 19 I; Dk 19 I; Oe 19; Ne 16; Sn 17,1.
[8]) Dk 19 II; Sn 17,2.
[9]) Verordnung vom 5. 5. 1922, RGBl. 1922 S. 476.

schen Staatsgebiet verkehren lassen, mußten sie die Begriffsbestimmungen aufgeben. Es wurden Verhandlungen zwischen der Botschafterkonferenz und dem Deutschen Reich geführt, deren Ergebnis die Pariser Vereinbarungen von 1926 wurden. Die Begriffsbestimmungen fielen, die deutsche Privatluftfahrt wurde fast ganz von ihren Fesseln befreit[10]).

Nun war die deutsche Zivilluftfahrt konkurrenzfähig geworden. Das Reich war in die Lage versetzt, am internationalen Luftverkehr uneingeschränkt teilzunehmen. Voraussetzung dafür war der Abschluß weiterer Abkommen. Hier trat zur rechten Zeit die Änderung des Art. 5 PLA in Kraft, die den Abschluß von Abkommen zwischen Nichtvertragsstaaten, also Deutschland, und den PLA-Staaten ermöglichte[11]). Als erstes kam ein deutsch-französisches und ein deutsch-belgisches Abkommen zustande. Diesen folgten weitere. Jetzt war für die Neutralen der Grund weggefallen, dem PLA fernzubleiben[12]).

Auf der CINA-Tagung von 1929, die auch von Vertretern von Nichtmitgliedstaaten, darunter Deutschlands, besucht war, wurde über zweckmäßige Änderungen des PLA verhandelt. An Ergebnissen brachte die Tagung die Änderung der Art. 5, 7, 15 und 34 und die Aufhebung der Art. 41 und 42[13]).

Die Vorschrift des Art. 5 wurde im Sinne der Neufassung von 1922 dahingehend abgeändert, daß die PLA-Staaten beim Abschluß von Abkommen mit Nichtvertragsangehörigen sich an die Grundsätze des PLA zu halten haben. Die Eintragung der Luftfahrzeuge in die Luftfahrzeugrolle ist nicht mehr an die Staatsangehörigkeit des Eigentümers gebunden. Der neue Art. 7 überläßt die Regelung dieser Frage dem Landesrecht. Neu ist weiter die Bestimmung des Art. 15, wonach führerlose Luftfahrzeuge beim Überfliegen fremden Staatsgebiets besonderer Genehmigung bedürfen. Im Art. 34 wurde die Vertretung und Abstimmung in der CINA neu geregelt.

Das Deutsche Reich, das nun über ein ausgedehntes Netz zweiseitiger Abkommen verfügte, sah sich nicht veranlaßt, dem PLA beizutreten. Sein Beitritt ist eher möglich, wenn aus dem PLA einmal, wie bereits erwogen[14]), ein Weltluftverkehrsabkommen entsteht.

4. Entwicklung außerhalb des deutschen Interessenkreises.

Die Entwicklung außerhalb des deutschen Interessenkreises ist ähnlich verlaufen. Die politischen Bestimmungen des PLA, insbesondere Art. 5, haben sich auch hier unheilvoll ausgewirkt und viele Staaten davon abgehalten, das PLA zu ratifizieren oder ihm beizutreten. Sie zogen es vor,

---

[10]) Näheres vgl. Bartz, S. 37 ff.
[11]) Droit Aérien, 1927, S. 156.
[12]) Schweden und Dänemark traten 1927, die Niederlande 1928, Norwegen 1931 und die Schweiz 1934 bei, ohne die Abkommen mit Deutschland zu kündigen.
[13]) Wegerdt IV S. 971.
[14]) CINA-Tagung 1929.

ihren Luftverkehr mit anderen Staaten auf der Grundlage von Einzelabkommen aufzubauen.

Neben diesen Staatsverträgen entstanden auch noch Gruppenabkommen: so das Ibero-Amerikanische Abkommen von 1926 zwischen Spanien, Portugal und den lateinamerikanischen Staaten. Es ist eine Kopie des PLA unter Weglassung der politischen Bestimmungen und der Anhänge F—H. Auch wurde den Vertragsstaaten volle Kontrahierungsfreiheit auf luftrechtlichem Gebiet gelassen[15]). Abweichungen vom PLA bestehen sonst nur in einigen Bestimmungen weniger verkehrsrechtlichen Charakters[16]).

Als drittes Gruppenabkommen entstand 1928 in Havanna das Panamerikanische Abkommen. Es soll, wie der Name sagt, die amerikanischen Staaten untereinander verbinden. Es ist jedoch noch nicht von allen Signatarstaaten ratifiziert.

Überblicken wir nun die luftrechtlichen Abkommen der Welt, so finden wir ein großes Netz von Verträgen, die die einzelnen Staaten miteinander verbinden. Über dieses legen sich noch einmal die besonderen Netze der drei Gruppenabkommen. All diese Vertragsbeziehungen verknüpfen sich an vielen Punkten: da, wo Staaten an mehreren Vertragssystemen beteiligt sind.

Trägt nun zwar die Vielfalt dieser Verträge die Gefahr einer verschiedenartigen Entwicklung des internationalen Luftverkehrsrechts in sich, so wird diese Gefahr doch gerade dadurch, daß manche Staaten an mehreren Rechtskreisen beteiligt sind, wieder erheblich vermindert. Um nicht ihre gesamte Luftfahrt durch diese Überschneidung der verschiedenen Rechtskreise in heillose Verwirrung zu bringen, sahen sich diese Staaten genötigt, auf eine Ausgleichung der Ordnungsbestimmungen in den Abkommen, an denen sie beteiligt sind, hinzuwirken. Dies wird besonders deutlich, wenn man an die Bestimmungen der Abkommen denkt, die einen unmittelbaren Einfluß auf das innerstaatliche Recht ausüben, die Vorschriften nämlich, in denen die Staaten sich verpflichten, gewisses innerstaatliches Recht zu setzen oder nicht zu setzen. Wenn derartige Normen in den Abkommen Widersprechendes verlangen würden, könnte nie ein an mehreren Abkommen beteiligter Staat seinen Verpflichtungen nachkommen.

Ganz gebannt wird die Gefahr der auseinandergehenden Entwicklung des internationalen Luftverkehrsrechts dadurch aber nicht. Ein weiterer, für die Rechtseinheitlichkeit gefährlicher Umstand ist die Tatsache, daß sowohl das PLA wie das CIANA-Abkommen eine Kommission eingesetzt haben, die das internationale Luftverkehrsrecht weiterentwickeln soll. Beide Kommissionen haben Vollmacht, die Bestimmungen der Anhänge zu den Abkommen den inzwischen gemachten Erfahrungen gemäß abzuändern und Entwürfe über die Änderung der Bestimmungen der Abkommen selbst den Vertragsstaaten zur Annahme zu unterbreiten. Einer verschiedenartigen Entwicklung steht nur das Interesse der verschiedenen Abkommen angehörigen Staaten entgegen, denn sie werden bei der Beratung in der Kommission ihr Möglichstes tun, und, falls sie überstimmt werden, die ihnen aus den geschilderten

[15]) Art. 5.
[16]) Art. 34 ff.

Gründen hinderlichen Neuerungen nicht ratifizieren. Diese letztere Möglichkeit entfällt aber, wenn, wie bei den Anhängen, eine Ratifizierung der Änderungen nicht erforderlich ist, d. h. also in den Fällen, wo die Kommissionen Ausführungsvorschriften und Änderungen der in den Anhängen zusammengefaßten Bestimmungen mit sofortiger Wirksamkeit beschließen können.

Die Bedeutung dieser Gefahren für den internationalen Luftverkehr wird deutlich, wenn man sich den Anlaß vor Augen hält, der zum Abschluß eines Gruppenabkommens führt: Es sollen viele, möglichst alle Staaten in einer einheitlichen Ordnung zusammengefaßt werden, damit ein Wirrwarr der verschiedenen Einzelabkommen vermieden werde. Dieses Ziel konnte das PLA nicht erreichen. Noch aber ist es nicht zu spät, durch entsprechende Revision des Abkommens alle fernstehenden Kulturstaaten zum Beitritt zu veranlassen. Die Grundbedingung, die das Deutsche Reich für seinen Beitritt zu stellen hätte, ist ein völliges Fernbleiben aller deutschfeindlichen Politik aus dem Abkommen, sowie unbedingte Gleichberechtigung sämtlicher Verstragsstaaten. Schließlich aber muß, um einen Rückschritt zu vermeiden, das Abkommen den inzwischen gemachten Erfahrungen weitgehend angepaßt werden. Welche Änderungsbedürfnisse nach deutscher Auffassung bestehen, wird unten bei der Behandlung der Ordnungsvorschriften im einzelnen dargestellt werden.

Die Ordnungsvorschriften.

I. Die Ordnungsvorschriften als Interessenausgleich.

Zwei Interessenkreise erstreben die Führung in der Gestaltung des nationalen und internationalen Luftverkehrsrechts: Auf der einen Seite ist für eine erfolgreiche Entwicklung der Luftfahrt eine möglichst weitgehende Freiheit des Luftverkehrs von einengenden rechtlichen Fesseln erforderlich. Demgegenüber kann aber kein Staat auf die Beherrschung und Ordnung der Vorgänge in seinem Luftraum verzichten. Aus der Luft kann nun einmal am leichtesten und tiefsten auf das Wohl und Wehe eines Volkes eingewirkt werden. Deshalb ist die Gefahr, die einem Staate aus der Luft droht, größer als jede andere. In dem — so gern prophezeiten — totalen Luftkrieg kann ein Volk in wenigen Wochen, vielleicht sogar Tagen, vollkommen vernichtet werden. Welche Bedeutung dieser Gefahr von den einzelnen Staaten beigemessen wird, lassen die umfangreichen Luftschutzbestrebungen in wohl allen Ländern deutlich werden.

Gewiß, diese unmittelbare Gefahr der Vernichtung aus der Luft droht an sich wohl nur von der militärischen Luftfahrt. Deshalb hat ja auch die Angst der Siegerstaaten vor Deutschlands Vergeltung das Verbot der deutschen Militärluftfahrt im Versailler Vertrag diktiert. Aber auch der deutschen Zivilluftfahrt hatte man schwerste Fesseln angelegt. Ein Grund dafür war sicher der Wunsch, Deutschland wirtschaftlich niederzuhalten; nicht zuletzt aber erblickte man auch in der Zivilluftfahrt eine große Gefahr für die Sicherheit der Staaten. Dies kann natürlich nur eine mittelbare Gefahr sein: Die Erfahrungen der Zivilluftfahrt können auch für die militärische nutzbar gemacht werden. Die technische Entwicklung schreitet für beide gleichmäßig fort. Sicher lassen sich manche Arten der Handelsluftfahrzeuge in Kriegsluftfahrzeuge (Bombenträger, Truppen-Transportluftfahrzeuge) umwandeln[1]). Eine große Anzahl ausgebildeter Luftfahrzeugführer ist schließlich auch für den Kriegsfall eine nicht zu unterschätzende Reserve. Dazu kommt noch folgender, gerade für den internationalen Luftverkehr bedeutungsvoller Gesichtspunkt: Die eigenen Luftfahrzeuge kommen in fremdes Staatsgebiet. Die Luftfahrzeugführer lernen die dortigen klimatischen Verhältnisse, die Bodenverhältnisse, Landungsstellen, lebenswichtige und militärische Anlagen, ja das ganze Land aus der Luft kennen. Diese Kenntnis braucht also im Kriegsfalle nicht mehr erworben zu werden.

All diese Gründe hätten gewiß einen Staat veranlassen können, sein Gebiet den fremden Luftfahrzeugen zu verschließen. Daß dies nicht geschah, beruht wohl darauf, daß die geschilderten Nachteile alle Staaten in gleicher Weise treffen und daß so das Interesse für und gegen den internationalen Luftverkehr sich ausgleicht und den Boden zum Abschluß von Übereinkünften vorbereitet. Wie also jeder Staat ein Interesse an der Entwicklung seiner eigenen Luftfahrt hat, so sähe er es gerne, wenn die Luftfahrt aller anderen Staaten möglichst unentwickelt bliebe.

Neben dieser mittelbaren hat noch eine unmittelbare Gefahr, die von der Zivilluftfahrt in gleichem Maße wie von der militärischen droht, großen Einfluß auf die Gestaltung des Luftverkehrsrechts geübt: die typische Luftfahrzeuggefahr. Der Luftverkehr spielt sich notwendig über den Köpfen der Bevölkerung und über ihrem Hab und Gut ab. Durch Betriebsunfälle kann ihr also leicht Schaden zugefügt werden: Luftfahrzeuge stürzen ab, geraten vielleicht sogar in Brand, verletzen die Bodenbewohner und vernichten ihr Eigentum. Durch Abwurf von Gegenständen kann die Sicherheit des Staates (Flugblätter) oder seiner Bewohner (Ballast) gefährdet und gestört werden. Die Angst vor Spionage spielt eine große Rolle unter den Gründen, die zu starken Beschränkungen des Luftverkehrs geführt haben. Umgehung der Zoll-, Einwanderer- und Auswanderergesetze ist möglich.

Entwickelt ein Staat seine Handelsluftfahrt, so werden dieser die eigenen Landesgrenzen sehr bald zu eng. Es ist nun einmal die Eigenart der Luftfahrzeuge, Zeit und Raum in ungleich höherem Maße als jedes andere Verkehrsmittel zu überwinden. Der Luftverkehr hatte deshalb sehr bald die Landesgrenzen überwunden.

[1]) Vgl. die berüchtigten Begriffsbestimmungen des Londoner Ultimatums von 1921.

Da kein Staat aber fremden Luftfahrzeugen den Verkehr in seinem Luftraum gestattet, ohne daß seinen Luftfahrzeugen auf der Gegenseite dieselbe Erlaubnis eingeräumt wird, so haben auch die anderen Staaten aus dem zwischenstaatlichen Luftverkehr die gleichen Vorteile und Nachteile. Es war daher für jeden Staat die Frage von entscheidender Bedeutung, ob er zugunsten der eigenen Sicherheit auf zwischenstaatlichen Luftverkehr verzichten wollte. Dafür haben sich nur wenige Staaten entschieden[2]). Die Folge davon war der Abschluß der zahlreichen Luftverkehrsabkommen. In diesen Abkommen spiegelt sich deutlich der geschilderte Interessenwettstreit zwischen staatlicher Sicherheit und internationalem Luftverkehr wieder. Die einzelnen Bestimmungen der Abkommen dienen dazu, ein Kompromiß zwischen beiden Interessen zu finden. Daß ein solches Kompromiß nicht stets eine für den Luftverkehr glückliche Regelung bieten kann, liegt in der Natur der Sache. Die Auswirkungen der Bestimmungen in der Praxis haben manches als besserungsbedürftig erscheinen lassen. Die Verschiedenheit der Bestimmungen in den einzelnen Abkommen, die sich ja in den wesentlichen Punkten gleichen, gibt wertvolle Fingerzeige für die Gestaltung eines künftigen, einheitlichen Weltverkehrsluftrechts. Dieses muß sich von den vielen verschiedenen Ordnungsbestimmungen zu einer einzigen Ordnung entwickeln. Hierbei muß ein vernünftiger Interessenausgleich gefunden werden. Das seither so in den Vordergrund geschobene Sicherheitsinteresse des Staates, das einen übertriebenen, in diesem Ausmaß nicht gerechtfertigten Einfluß auf das internationale Luftverkehrsrecht gewann, muß zurücktreten. Dafür muß das berechtigte Interesse des Luftverkehrs an Entwicklungsmöglichkeiten ausschlaggebend für das kommende Weltluftverkehrsrecht sein. Schließlich ist doch die Förderung des Luftverkehrs Zweck seiner rechtlichen Ordnung. Gewisse Einschränkungen zugunsten nationaler Interessen wird sich der Luftverkehr immer gefallen lassen müssen, da er ja nicht Selbstzweck ist, sondern den Belangen des Staates zu dienen hat.

Die allgemeine Ermächtigung zum Luftverkehr über fremdem Staatsgebiet wird den Luftfahrzeugen der Vertragsstaaten vom PLA sowohl wie von den deutschen Abkommen nur unter der Bedingung erteilt, daß sie die durch die Abkommen festgestezten Bestimmungen und Regeln beobachten[3]). Zu diesen Bestimmungen gehören außer den Vertragsbestimmungen auch die landesrechtlichen Vorschriften der Vertragsstaaten. Die deutschen Abkommen unterwerfen ausdrücklich die Luftfahrzeuge in den fremden Vertragsstaaten dem dortigen Landesrecht[4]). Diese Vorschrift schafft aber kein neues Recht, sondern sie hebt nur einen bereits bestehenden Rechtsgrundsatz hervor: Die landesrechtlichen Normen, die von dem betreffenden Staat auf Grund seiner Hoheit erlassen sind, haben Geltung im ganzen Hoheitsbereich dieses Staates. Begibt sich also ein Luftfahrzeug in einen fremder Hoheit unterliegenden Luftraum, dann unterwirft es sich dadurch den diesen Luft-

---

[2]) z. B. Persien, Türkei, China, Litauen.
[3]) PLA 2 II; Sz 2; Dk 1; Ne 1 I; Oe I; Sn, F, B, T, I, GB, Sp, Nn, P, U 1 I.
[4]) Sz 14 I; Dk 13; Ne Zus. 2; Oe 18; Sn 13; F, B, T, I, GB, Sp, Nn, P, U 2 I.

raum beherrschenden landesrechtlichen Vorschriften[5]). Aus diesem Grunde hielt man es wohl auch nicht für erforderlich, den Grundsatz im PLA auszusprechen.

Die landesrechtlichen Bestimmungen, denen die international verkehrenden Luftfahrzeuge jeweils unterworfen sind, sind in erster Linie die luftrechtlichen Normen. Die fremden Luftfahrzeuge müssen sich in die Luftverkehrsordnung eines jeden Staates, dessen Hoheitsgebiet sie berühren, einfügen. Selbstverständlich unterliegt der zwischenstaatliche Luftverkehr aus den gleichen Gründen auch allen anderen Regeln, die die Vertragsstaaten für den allgemeinen Verkehr über ihre Grenzen vorgesehen haben, also Zoll- und Paßvorschriften, Ein- und Auswanderungsgesetze, Gesundheitspolizei u. a. Dies wird von fast allen deutschen Abkommen in einer erläuternden Aufzählung ausdrücklich festgestellt[4]). Von diesem Grundsatz der räumlichen Geltung der Landesgesetze gibt es nur wenige Ausnahmen, die Fälle der Exterritorialität. Darunter fällt das Privatluftfahrzeug, das hier zur Rede steht, nur in dem seltenen Fall, wo es von einem Exterritorialen benutzt wird. Solche Luftfahrzeuge bleiben aber gehalten, die Gesetze und Verordnungen des Einflugstaates zu beobachten, da sie hiervon die Exterritorialität keineswegs befreit[6]). Ausgesetzt bleibt nur die Vollstreckung gegenüber solchen Luftfahrzeugen. Wenn auch das Luftfahrzeug eine Staatsangehörigkeit besitzt, ist es dennoch kein „fliegendes Gebietsteil, das sein eigenes Recht mit sich trägt"[7]), wie das Staatsluftfahrzeug.

Der Grundsatz der räumlichen Geltung der Landesgesetze, das sogen. Territorialitätsprinzip, ist ein Ausfluß der Staatshoheit. Wer sich in deren Bereich begibt, untersteht auch den Vorschriften, mit Hilfe deren ein Staat die Verhältnisse in seinem Raum ordnet. Bedingungslos durchgeführt würde dieser Grundsatz jeden internationalen Luftverkehr zunichte machen: Luftfahrzeuge und Besatzung müßten den von jedem Staat verlangten verschiedenen Voraussetzungen der Zulassung zum Luftverkehr genügen und sich dem dortigen Prüfungs- und Zulassungsverfahren unterwerfen. Hier greifen die Abkommen ein. In ihnen verzichten die Vertragsstaaten auf die strenge Durchführung des Territorialitätsprinzips zugunsten einer möglichst ungehinderten Luftfahrt, indem sie die fremden Luftfahrzeuge und deren Besatzung in mancher Beziehung vom Territorialitätsprinzip freistellen. So erklärt sich das Nebeneinander von Bestimmungen der Abkommen und Normen der Landesgesetze, nach denen sich der internationale Luftverkehr zu richten hat.

Von Bedeutung ist das Verhältnis zwischen den völkerrechtlichen Bestimmungen der Abkommen und den landesrechtlichen Bestimmungen der staatlichen Gesetze. Unmittelbar verbindlich für den Luftverkehr sind nur die Landesgesetze. Die Abkommen können nur die Staaten verpflichten. Erst dadurch, daß sie zum staatlichen Gesetz werden, erlangen sie verbind-

---

[5]) Müller II S. 842; Oppikofer I S. 364.
[6]) Hold-Ferneck, II S. 123.
[7]) Müller I S. 193.

liche Kraft für den Luftverkehr. Da die Bestimmungen der Abkommen einen besonderen Sachverhalt regeln wollen, den zwischenstaatlichen Luftverkehr, sind sie für diesen Spezialvorschriften. Sie gehen den anderen allgemeinen Normen vor. Mit der Verkündung des Abkommens als Landesgesetz tritt jede entgegenstehende landesrechtliche Norm für den zwischenstaatlichen Luftverkehr außer Kraft. Die deutschen Abkommen deuten dies auf verschiedene Art an. Sie bestimmen, daß das Landesrecht zu gelten habe, „soweit dieses Abkommen nichts anderes vorsieht"[8]), oder „soweit es nicht mit den Vorschriften des Abkommens in Widerspruch steht"[9]). Daraus geht also hervor, daß bei widersprechenden Bestimmungen nur das Recht der Abkommen gilt. Hieraus folgt für das Verhältnis zwischen dem Recht der Abkommen und dem Landesrecht umgekehrt, daß regelmäßig das Landesrecht gilt, soweit ein Abkommen über einen bestimmten Gegenstand schweigt. Das Schweigen eines Abkommens über einen Gegenstand kann nie bedeuten, daß der betreffende Sachverhalt im internationalen Luftverkehrsrecht keine Beobachtung finden soll. Ein solcher Ausschluß kann stets nur ausdrücklich geschehen. – Das gleiche muß auch für das PLA gelten, das diesen Normenkomplex nicht ausdrücklich bringt. Aber jedes Abkommen wäre gegenstandslos, wenn seine Bestimmungen durch widersprechendes Landesrecht außer Kraft gesetzt werden könnten.

Die luftrechtlichen Abkommen sind aber auch gegenüber anderen Staatsverträgen, etwa Handelsverträgen lex specialis, denn sie regeln ein Lebens- und Rechtsgebiet selbständig und ausschließlich. Irgendwelche Vorteile aus einem Handelsvertrag kann daher ein Vertragsgegner für den Luftverkehr nicht in Anspruch nehmen[10]).

Wie die Abkommen selbst geschlossen wurden, um einen Ausgleich zwischen den Interessen der Staaten an ihrer Sicherheit und am internationalen Luftverkehr zu finden, so sind die einzelnen Ordnungsvorschriften der Abkommen berufen, den Ausgleich zwischen dem Hoheitsanspruch der Staaten einerseits und dem internationalen Luftverkehrsinteresse andererseits zu schaffen. Daß die gefundene Lösung heute noch weniger befriedigt als früher, liegt wohl daran, daß bei Abschluß der meisten Abkommen ein dem heutigen entsprechender Luftverkehr noch kaum vorhanden war. Damals waren überall nur Ansätze eines Luftverkehrs zu erblicken. Daß aber zugunsten solcher unwesentlicher, noch in der Entwicklung stehender Luftfahrt vitalste Staatsinteressen zurückstehen sollten, konnte man nicht gut verlangen. So muß denn heute die Luftfahrt einen stetigen Kampf führen, um das unentwickelte Recht dem entwickelten Luftverkehr anzupassen.

---

[8]) Dk 13; Ne Zus. 2; Oe 18; Sn 13; F, B, T, I, Sp, Nn, P, U 2 I.
[9]) GB 2 I.
[10]) Müller I S. 194.

II. Die Lufthoheit.

Der Grundsatz, daß der Luftraum der Staatshoheit unterworfen ist, ist heute allgemeines Völkerrecht[1]). Zuerst festgelegt wurde die Lufthoheit durch das PLA, das eine entsprechende Norm enthält[2]). Die deutschen Abkommen gehen von dem gleichen Grundsatz aus, jedoch ohne ihn ausdrücklich zu normieren. Ihre Stellungnahme ergibt sich einmal aus der Tatsache der Existenz der Luftverkehrsabkommen, also vertraglicher Vereinbarungen auf Grund der Staatshoheit, als Voraussetzung des zwischenstaatlichen Luftverkehrs. Außerdem ist sie aus den Eingangsbestimmungen der Abkommen zu ersehen, wo die Vertragsstaaten gegenseitig ihren Luftfahrzeugen „das Recht einräumen, . . . ihr Gebiet . . . . zu überfliegen"; denn wo keine ausschließliche Berechtigung vorhanden ist, ist auch das „Einräumen eines Rechts" an Dritte nicht erforderlich.

Die allgemeine Anerkennung des Grundsatzes der Gebietshoheit des Staates am Luftraum ist für die Praxis genügend. Die Wissenschaft aber fragt nach dem Warum dieses Grundsatzes: Der Luftraum ist deshalb der Staatshoheit unterworfen, weil er Staatsgebiet ist[3]). Auf diesem Standpunkt stehen auch alle Abkommen. Sie sagen zwar nicht, daß der Luftraum Staatsgebiet sei[4]), sie setzen den Luftraum aber in Beziehung zum Land- oder Wassergebiet, indem sie von dem Recht, das Landgebiet zu überfliegen, sprechen; dadurch ist in Anbetracht der allgemein anerkannten Staatshoheit am Luftraum und im Hinblick darauf, daß der Bereich der Staatshoheit das Staatsgebiet ist, die Gebietseigenschaft des Luftraums außer Zweifel gesetzt. Weiter erheben die Staaten den Anspruch und erkennen ihn sich gegenseitig an, innerhalb ihrer Machtsphäre ihre Verhältnisse ausschließlich zu regeln, auch soweit sie in den Luftraum reichen oder von diesem aus beeinflußt werden können. Dadurch ist der Luftraum in praxis als Staatsgebiet anerkannt worden. Gerade die Möglichkeit der Einflußnahme aus der Luft auf den Boden rechtfertigt den Hoheitsanspruch des Staates[5]).

Die Staaten haben ihre räumliche Zuständigkeit hiermit nicht erst in den Luftraum erweitert, sondern gegenseitig anerkannt, denn die Lufthoheit wurde nicht erst mit dem Aufkommen der Luftfahrt als ein neuer Teil der Gebietshoheit von den Staaten beansprucht. Sie war latent als ein Teil der Gebietshoheit schon immer in dieser enthalten. Sie ist durch das Aufkommen der Luftfahrt nur erst von erheblichem Interesse geworden. Denn alle Vorgänge auf der Erde, also auch alle von der staatlichen Ordnung geregelten Vorgänge spielen sich von jeher zugleich auch im Luftraum ab. Man hat dem früher wohl nur deshalb keine Bedeutung beigemessen, weil es vor dem Auf-

---

[1]) Wegerdt II S. 237; Grünwald II S. 194 f; Gareis, S. 72; Hatschek S. 210; Hold-Ferneck Bd. II S. 83; von Holtzendorff Bd. II S. 230; Liszt-Fleischmann S. 140.

[2]) PLA 1 I.

[3]) Voigt, S. 46.

[4]) Im Abkommen zur Änderung des deutsch-britischen Luftverkehrsabkommens wird sogar ausdrücklich von „Luftgebiet" gesprochen; Art. 3.

[5]) Kohler, S. 23.

kommen der Luftfahrt an jeder Möglichkeit, von der Luft aus auf die Staatssicherheit einzuwirken, gefehlt hat.

Die Lufthoheit umfaßt nun den gesamten Luftraum über dem Staatsgebiet. Ob sich eine Grenze dieses Lufthoheitsgebietes bei der dem Menschen erreichbaren höchsten Höhe befindet[6]), oder ob die Gebietshoheit weiter reicht, kann dahingestellt bleiben, da unerreichbare Höhen ohne Interesse sind. In jedem Falle gehört der der menschlichen Einflußnahme unterworfene Luftraum zum Lufthoheitsgebiet. Was unter Staatsgebiet zu verstehen ist, bestimmen die Abkommen besonders für die Fragen des internationalen Luftverkehrsrechts.

Außer dem Landgebiet eines Staates gehören noch das koloniale Landgebiet und die „angrenzenden Küstengewässer" zum Staatsgebiet[7]).

Die älteren deutschen Abkommen geben die verschiedensten Formulierungen. Sie sprechen entweder nur vom „Hoheitsgebiet"[8]) oder vom „Land- und Seegebiet"[9]) oder sie stellen sich auf den Standpunkt, daß „Gebiet und Territorialgewässer"[10]) oder daß „auch die Territorialgewässer" zum Staatsgebiet gehören.

Die meisten neueren deutschen Abkommen stellen einheitlich fest, daß zum Staatsgebiet das „Mutterstaatsgebiet einschließlich der angrenzenden Territorialgewässer" gehört[11]).

In der Frage, ob ihre Geltung sich auch auf den Luftraum über den Kolonien — hierunter sind nur die echten Kolonien, die vollkommen der Staatsgewalt des Mutterlandes unterworfen sind, zu verstehen, nicht aber sog. Einflußgebiete[12]) — erstrecken soll, nehmen die einzelnen Abkommen einen verschiedenen Standpunkt ein. Nur wenige Abkommen bejahen dies ausdrücklich[13]). Unter ihnen befindet sich allerdings auch das PLA[14]), dem als Gruppenabkommen eine wesentlich größere Bedeutung in Zweifelsfragen zukommt als einem zweiseitigen Staatsvertrag. Die älteren deutschen Abkommen schweigen über das Problem, sie überlassen die Regelung dem allgemeinen Völkerrecht. Dieses steht auf dem anerkannten, herrschenden Standpunkt, daß die Kolonien als Teile des gesamten Staatsgebiets zu gelten haben[15]). Damit ist auch der koloniale Luftraum dem Abkommen, das sich auf den Luftverkehr über dem Lande und Seegebiet bezieht, unterworfen. Die Mehrzahl der jüngeren deutschen Abkommen erstreckt sich dagegen nicht auf das koloniale Luftgebiet. Auf einen anderen Standpunkt hat sich das Havanna-Abkommen gestellt[16]) : Man glaubte zugunsten eines droit de pas-

---

6) Gareis, S. 72.
7) PLA 1 II; I 1 IV; Sp. 1 III.
8) Oe 1.
9) Dk 1.
10) Sz 2.
11) F, B, T, GB, Nn, P, U 1 III.
12) Henrich, S. 602.
13) PLA 1 II; I 1 IV; Sp. 1 III.
14) Es rechnet für seinen Bereich auch die Protektorats- und Mandatsgebiete zum Staatsgebiet des Schutz- oder Mandatarstaates. PLA 40.
15) Henrich S. 601 ff; Liszt-Fleischmann S. 137; Strupp, S. 81.
16) Ebenso USA 2.

sage des internationalen Luftverkehrs auf unbeschränkte Lufthoheit im Kolonialgebiet verzichten zu können; über das dort geltende Recht — beschränkte Lufthoheit oder Luftfreiheit — findet sich keine Bestimmung.

Die Uneinheitlichkeit in der Frage nach den Rechtsbeziehungen der Territorialgewässer besteht ebenfalls nur scheinbar. Diese werden von allen Abkommen zum Staatsgebiet gerechnet, auch wo nur vom Gebiet gesprochen ist. Die Abkommen folgen hier der Völkerrechtspraxis und der herrschenden Lehre des Völkerrechts. Hierauf beziehen sie sich auch hinsichtlich des Begriffs und der Ausdehnung der Territorialgewässer, wofür sie keine Bestimmung geben.

Der Begriff Territorialgewässer umfaßt alle Wassergebiete, die der Staatshoheit unterstehen. Dies sind unzweifelhaft alle Binnengewässer, also solche, die vom Landgebiet eines Staates völlig umschlossen sind, wie Flüsse, Seen und Binnenmeere, außerdem gehören dazu die Teile des Meeres, die ebenfalls vom Landgebiet, wenn auch nicht völlig, so doch derart umschlossen werden, daß sie als Staatswassergebiet angesprochen werden können, z. B. der Jadebusen[17]).

Weiter gehört — und das ist für die Luftverkehrsabkommen wohl auch der Anlaß zur Schaffung des besonderen Hinweises geworden — das Küstenmeer zum Staatsgebiet. In der Völkerrechtswissenschaft hat ebenso wie in der Praxis lange Streit über die rechtliche Stellung des Küstenmeeres geherrscht. Heute aber gibt es eine herrschende Meinung, die das Küstenmeer als zur unbeschränkten Hoheit des anliegenden Uferstaates ansieht[18]). Diese herrschende Meinung hat den Vorzug, daß sie sich deckt mit der Staatenpraxis, der zufolge das Küstenmeer Staatsgebiet ist.

Von Bedeutung ist die Frage nach der Ausdehnung des der staatlichen Hoheit unterworfenen Küstenmeeres. Eine feste Grenze des Küstenmeeres gibt es im allgemeinen Völkerrecht nicht. Neben der unbestimmten Kanonenschußweite sind hin und wieder feste Grenzen der verschiedensten Ausdehnung — von einem Mindestmaß von 3 Seemeilen[19]) aufwärts — aufgestellt worden, ohne sich jedoch zur allseitigen Anerkennung durchsetzen zu können[20]). Da aber nach allgemeinem Völkerrecht der Küstenstaat die Hoheit über das Küstenmeer hat, muß diesem — dies ist die Folge aus der nicht feststehenden Ausdehnung — auch das Recht zustehen, die Ausdehnung dieses von ihm beherrschten Küstenmeergebietes selbst zu bestimmen[21]). Ein Staat darf aber nicht riesige Gebiete in Anspruch nehmen. Er ist hier auf das beschränkt, was in seinem Interesse liegt. Da dieses Interesse jeweils da endet, wo eine Einflußnahme auf das Landgebiet nicht mehr möglich ist,

---

[17]) Hold-Ferneck Bd. II S. 63.

[18]) Schücking, S. 332; Stier-Somlo, S. 782; Hold-Ferneck, Bd. II, S. 65 unter Bezugnahme auf Art. 1 des Kodifikationsentwurfes der Haager Konferenz 1930; Mercker S. 27; Coenen S. 17; -Strupp S. 83; Liszt-Fleischmann S. 142. Letztere sind anderer Ansicht und wollen nur eine beschränkte Staatshoheit anerkennen.

[19]) Gerechnet von einer Mittellinie des niedrigsten Ebbestandes an, Coenen S. 60.

[20]) Schücking S. 334 ff; Mercker S. 89; Coenen S. 67.

[21]) Mercker, S. 89.

endet auch hier das der Staatshoheit unterworfene Küstenmeergebiet. Eine feste Grenze zu bestimmen, ist unmöglich. Die Einflußsphäre hat verschiedene Ausdehnung, je nach der Art der Einflußnahme (Zoll, Quarantäne, Geschütze). Trotzdem ist man sich heute darüber einig, daß nur eine einheitliche Ausdehnung festgesetzt werden soll[22]).

Da nun die Lufthoheit und die Küstenmeerhoheit anerkannt sind, gehört kraft allgemeinen Völkerrechts auch der Luftraum über dem Küstenmeer zum Staatsgebiet[23]). Die diesbezüglichen Bestimmungen der Abkommen haben also nur deklaratorische, keine rechtsetzende Bedeutung.

Es besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen der Behandlung von Seeschiffen und Luftfahrzeugen im Küstenmeergebiet: Während die Schiffe ein „droit de passage inoffensive" genießen[24]), bedürfen die Luftfahrzeuge einer ausdrücklichen, vertraglichen oder Einzelerlaubnis, wenn sie in das Küstenmeergebiet einfliegen wollen. Für sie gelten hier dieselben Vorschriften wie in dem übrigen Lufthoheitsgebiet.

Diese Regelung ist durch die Interessenlage nicht gerechtfertigt[25]). Die Staaten beanspruchen die Küstenmeerhoheit, um in diesem Gebiet Rechte auszuüben und insbesondere um die ihnen vom Meer her drohenden Gefahren möglichst einzuschränken[26]). Doch läßt sich die Küstengrenze nicht vollkommen abriegeln, der Schmuggel ist also nicht ausgeschlossen. Die Einschleppung von Seuchen ist möglich, ebenso Spionage wegen der Küstenbefestigungen. Trotz alledem haben sich die Staaten entschlossen, den Handelsschiffen das Recht der freien Durchfahrt zu gewähren. Die einzige Gefahr, die durch das Überfliegen des Küstenmeergebietes vielleicht größer würde, wäre die der Spionage. Dem ist aber leicht abzuhelfen, indem die befestigten Gebiete als Luftsperrgebiete erklärt werden. Dafür treten aber die beiden anderen Gefahrenpunkte beim freien Durchflug — für den Flug, der über dieses Gebiet hinweg ins Landesinnere führt, liegt hier kein Problem, da eine besondere oder generelle Genehmigung zum Einflug in das Staatsgebiet sowieso erforderlich ist — durch das Küstenmeergebiet vollkommen zurück. Ein Luftfahrzeug, das dieses Gebiet nur durchfliegt, ohne niederzugehen, kann unmöglich Seuchen oder Schmuggelgut einschleppen.

Auch die typische Luftfahrzeuggefahr, die Einwirkung von oben infolge der Schwerkraft, ist hier ziemlich belanglos. Im Küstenmeergebiet sind die Objekte, die durch diese Gefahr bedroht werden könnten, seltener als am festen Land.

Die freie Küstenluftfahrt kann also nicht gefährlicher sein als die Küstenschiffahrt. Man sollte sie daher ebenfalls gestatten[27]). Die allgemeinen staatlichen Verkehrsregeln müssen, da ja das Küstenmeergebiet Hoheitsgebiet ist, dennoch beachtet werden. Der Einheitlichkeit halber wäre es trotzdem

---

[22]) Coenen, S. 66.
[23]) Voigt, S. 46.
[24]) Stier-Somlo, S. 783; Liszt-Fleischmann, S. 144.
[25]) Schweitzer, S. 70.
[26]) Schücking, S. 334 ff.
[27]) Neumeyer, 3 I S. 236; Grünwald I S. 17, 36.

erwünscht, die Luftfahrzeuge völkerrechtlich auf die Beobachtung internationaler Verkehrsregeln festzulegen.

Die Lufthoheit gewährt dem Staat das Recht, alle Vorgänge im Luftraum seiner ausschließlichen Regelung zu unterwerfen. Alles, was sich im Luftraum befindet oder dort vorgeht, ist der „ausschließlichen Staatsgewalt" unterworfen[28]). Während sich das PLA mit dieser allgemeinen Feststellung begnügt, bringen die neueren deutschen Abkommen eine nähere Erläuterung. Sie heben hervor, daß alle fremden Luftfahrzeuge und deren Insassen den in jedem Staat jeweils geltenden Bestimmungen unterliegen, wovon besonders die Vorschriften über den Luftverkehr und die allgemeinen Waren- und Personenverkehrsbestimmungen hervorgehoben werden[29]). Die hier getroffene Feststellung hat in erster Linie Bedeutung für das internationale Privat- und Strafrecht, das aber hier nicht betrachtet werden soll. Soweit sie verkehrsrechtliche Bedeutung hat, wird näheres unten bei den einzelnen Gegenständen behandelt werden.

Von besonderem Interesse ist die Frage, wie weit die Lufthoheit geht, ob sie wirklich unbeschränkt ist oder ob ihr durch ein allgemeines Verkehrsrecht eine Grenze gezogen wird. Für die hier zur Behandlung stehenden Abkommen ist die Frage leicht entschieden. Wir haben bereits gesehen, daß nach allgemeiner Auffassung den Staaten die unbeschränkte Lufthoheit zukommt. Diese ist jedoch durch alle Abkommen insoweit eingeschränkt, als den Vertragsstaaten das Recht zum unschädlichen Luftverkehr im Gebiet der anderen Vertragsstaaten gewährt wird. Das gilt aber wohlgemerkt nur für die Vertragsangehörigen und nur für die Dauer der Verträge. Es ist entschieden abzulehnen, hieraus eine Verallgemeinerung zu machen und von einem Recht der Staaten auf Luftverkehr mit den anderen Staaten in und über deren Gebiet zu reden[30]). Gewiß kennt man im Völkerrecht einen Grundsatz der Verkehrsfreiheit[31]), ob allerdings ein Grundrecht, wird bezweifelt[32]). Wie dem auch sei; jedenfalls findet dieser Grundsatz keine Anwendung auf den internationalen Luftverkehr[33]). Die Staaten haben durch ihr Verhalten — besonders die Neutralen im Weltkrieg — dargetan, daß sie die unbeschränkte Lufthoheit in Anspruch nehmen[34]). Diese Auffassung von der Lufthoheit der Staaten hat ihre Anerkennung gefunden durch den Abschluß des PLA und aller nachfolgenden Luftverkehrsabkommen, die auf dem Boden der unbeschränkten Lufthoheit stehen. Aus alledem ergibt sich, daß es eine allgemeine Verkehrsfreiheit zur Luft nicht gibt.

Ein Staat, der den Grundsatz der Lufthoheit streng durchführt und jeglichen ausländischen Luftfahrzeugen sein Gebiet verschließt, verstößt damit keinesfalls gegen das Völkerrecht[35]), sondern höchstens gegen Völker

---

[28]) PLA 1 I.
[29]) Ne Zus. 2; F, B, T, I, GB, Sp, Nn, P, U 2 I.
[30]) Wie Haupt I S. 78 ff und Schleicher III S. 20 glauben.
[31]) Liszt-Fleischmann S. 170.
[32]) Hold-Ferneck Bd. I S. 175.
[33]) Das hat Schleicher selbst anerkannt. Schleicher IV S. 844.
[34]) Ausführlich bei Spiropulos, S. 92.
[35]) Voigt, S. 26; Oppikofer I S. 351.

sitte[36]). Es ist undenkbar, daß das Völkerrecht auf der einen Seite die unbeschränkte Lufthoheit und auf der anderen Seite die Luftverkehrsfreiheit anerkennt. Wenn allerdings ein Staat plötzlich sein Gebiet für fremde Luftfahrzeuge vollkommen abschlösse, würde er die Abwehr der anderen Staaten dergestalt hervorrufen, daß auch diese seinen Luftfahrzeugen den Verkehr in ihrem Gebiet untersagen. Es handelte sich dann um einen Fall der Retorsion[37]). Dadurch aber wird die Ausübung der Lufthoheit auf das Maß beschränkt, das durch das Staatsinteresse geboten ist.

Der heute geltende Grundsatz der unbeschränkten Lufthoheit ist der ungehinderten Entwicklung des internationalen Luftverkehrs nicht zuträglich. Dieser strebt vermöge seiner Eigenschaft, Zeit und Raum zu überwinden, über die engen Landesgrenzen hinaus und muß doch vor ihnen Halt machen. Das ist schon oft bemängelt worden[38]). Eine Änderung in absehbarer Zeit ist jedoch kaum zu erwarten. Wo auch in neuerer Zeit Vorschläge für ein Weltluftverkehrsrecht gemacht wurden, beruhten sie immer auf dem Grundsatz der Lufthoheit[39]). Es erscheint auch zweifelhaft, ob ein Verzicht auf die Lufthoheit in einem Weltluftverkehrsabkommen eine große Veränderung und Erleichterung für den internationalen Luftverkehr bringen würde. Hier würden die Luftfahrzeuge das Recht des freien Durchflugs so und so genießen. Verkehrsregeln müssen in jedem Falle aufgestellt werden. Staatliche Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen sind hier wie da möglich und notwendig. Schließlich bleibt es in der für den internationalen Luftverkehr allein bedeutungsvollen Auswirkung völlig gleichgültig, ob den Staaten „les droits necessaires à leur conservation"[40]) oder die Lufthoheit zugestanden wird; denn es steht nicht zu erwarten, daß diese von den Staaten, nachdem der internationale Luftverkehr eine für alle Staaten wesentliche Bedeutung erlangt hat, zu mehr als den für ihre Sicherheit und Erhaltung erforderlichen Maßnahmen ausgenutzt wird.

Aus der Lufthoheit der Staaten fließt auch ihr Recht, die Luftfahrzeuge der Vertragsstaaten in ihrem Gebiet untersuchen und die Ausweise prüfen zu lassen. Das PLA und die deutschen Abkommen heben dieses Recht besonders hervor[41]). Sie tun dies, obwohl es überflüssig ist, denn alle fremden Luftfahrzeuge unterstehen, solange sie sich im Gebiet eines Staates aufhalten, dessen Hoheit. Einen Sinn hätte die Vorschrift der Abkommen nur, wenn sie ausschließliche Bedeutung haben sollte, d. h. also, wenn hiermit das allgemeine Untersuchungs- und Prüfungsrecht, das aus der Staatshoheit fließt, auf die Untersuchung bei Abflug und Landung beschränkt würde. Da die Vorschriften in der geltenden Fassung zu dieser Auslegung keinen Anhalt gibt, bedürfte es eines entsprechenden Zusatzes. In dieser Form hätte die Bestimmung auch ihre Berechtigung, denn dann wäre, was

---

[36]) Wegener, S. 16.
[37]) Voigt, S. 26.
[38]) Döring IV S. 47; Neumeyer, S. 234; Wegerdt II, S. 37.
[39]) Döring IIIa; Code international de l'air.
[40]) Die ihnen schon Fauchilles' Entwurf zubilligt, Art. 7.
[41]) PLA 21. Sz 9; Dk 8; Ne, Sn 11; Oe 13; F, B, I, GB 9; T, Sp, Nn 11; P, U 12. — Ebenso schon der Fauchille'sche Entwurf, Art. 13.

wohl nicht oft vorkommt, aber doch möglich ist, ausgeschlossen, daß in der Luft befindliche Luftfahrzeuge allein zum Zwecke der Untersuchung zur Landung aufgefordert werden. Damit würde eine weitere Garantie geschaffen für die ungestörte Abwicklung des Luftverkehrs. Ob die Staaten jedoch ganz auf diese Möglichkeit verzichten werden, erscheint besonders im Hinblick auf die Verbrechensverfolgung zweifelhaft.

Von besonderem Interesse ist die Untersuchung von Unfällen der Luftfahrzeuge. Es ist hier eine strenge Unterscheidung zu machen zwischen Unfall und Notlandung. Notlandung verläuft ohne Beschädigung des Luftfahrzeugs oder von Personen, ein Unfall liegt erst vor, wenn Sach- oder Personenschaden entstanden ist[42]). Der Staat hat an der Untersuchung von Unfällen Interesse, einmal zum Zwecke der Aufdeckung begangener Straftaten, die mit dem Unfall in ursächlichem Zusammenhang stehen, zum andern aber auch, um die Fehler und Gefahrenquellen zu erkennen, und sie später ausschalten und bei den zukünftigen Zulassungsverfahren berücksichtigen zu können[43]). Ein Abkommen zur internationalen Regelung dieser Frage gibt es noch nicht. Ansätze dazu sind jedoch vorhanden: Die an den internationalen Luftfahrtkonferenzen beteiligten europäischen Staaten haben Grundsätze für die gegenseitige Untersuchung von Luftverkehrsunfällen in ihrem Gebiet aufgestellt[44]). Hiernach müssen Unfälle von fremden Luftfahrzeugen untersucht werden. Die Tatsache des Unfalls und das Ergebnis der Untersuchung sind dem Heimatstaat mitzuteilen. Dessen Vertreter dürfen der technischen (nicht strafrechtlichen) Untersuchung mit beratender Stimme beiwohnen, ohne jedoch dazu verpflichtet zu sein. Andere schlagen vor, entsprechend den Seeämtern des Seerechts, Luftämter zu errichten, denen die Untersuchung von Luftverkehrsunfällen in ihrem Gebiet obliegt[45]). Um aus den vorkommenden Unfällen eine Lehre ziehen und dadurch zukünftige Unfälle gleicher Art verhindern oder doch einschränken zu können, muß jeder Staat genaue Kenntnis der Ursachen aller Unfälle seiner Luftfahrzeuge haben, auch der im Ausland geschehenen. Eine internationale Regelung der Frage in dem Sinne, daß die Staaten verpflichtet werden, die Unfälle auch der ausländischen Luftfahrzeuge in ihrem Gebiet zu untersuchen und die Ergebnisse dem Heimatstaat mitzuteilen, erscheint daher am Platze.

III. Vertragliche Einschränkung der Lufthoheit durch die Abkommen.

1. Der gestattete Luftverkehr.

Eine strenge Durchführung des Gedankens der Lufthoheit eines Staates würde, wie wir gesehen haben, zu einer jeden internationalen Luftverkehr hindernden Abschließung aller Staaten gegen ausländische Luftfahrzeuge führen. Aus dieser Einsicht heraus sind die Kulturnationen übereingekommen und haben Luftverkehrsabkommen geschlossen.

---

[42]) Schleicher I S. 193.
[43]) v. Unruh I S. 9 f.
[44]) Vgl. Wegerdt, Droit Aérien 1931, S. 179.
[45]) Vgl. Sebba, Seeamt oder Luftamt, AfL 1931, S. 127 ff.

In diesen Verträgen gewähren die Staaten „in Friedenszeiten" gegenseitig ihren Luftfahrzeugen „das Recht zum (unschädlichen) Luftverkehr in ihrem Staatsgebiet"[1]). Die Abkommen geben aber keine Erklärung über die Bedeutung der Begriffe „in Friedenszeiten" „unschädlich", „Luftverkehr" und „Luftfahrzeuge". Diese Begriffe bedürfen daher der näheren Erläuterung an Hand des Landesrechts, auf das sich die Luftverkehrsabkommen beziehen.

Von allen ist wohl der Begriff „in Friedenszeiten" der unbestimmteste. Wann leben wir in Friedenszeiten? Wenn gerade unser Heimatstaat keinen Krieg führt oder unsere Nachbarstaaten oder wenn in Europa oder gar auf der ganzen Welt kein Krieg geführt wird? Sollte es auf diesen letzten Fall ankommen, dann wären angesichts der Tatsache, daß wohl irgendwo auf der Welt fast immer ein Krieg geführt wird, die „Friedenszeiten" ein seltener Ausnahmefall. Dem geltenden Rechtszustand entspricht wohl die Auffassung, daß Friedenszeiten nur dann gegeben sind, wenn keiner der durch den Flug eines Luftfahrzeugs berührten Staaten Krieg führt, oder negativ ausgedrückt, die von den Abkommen geforderten „Friedenszeiten" fallen dann weg, wenn einer der betreffenden Staaten mit irgend einem, auch einem Dritten dem Abkommen fremden Staat Krieg führt[2]). Diese Auffassung, daß es nur auf die vom Flug berührten Staaten allein ankomme, ist von wesentlicher Bedeutung für die Gruppenabkommen. Denn wollte man sich auf den Standpunkt stellen, daß Friedenszeiten bereits dann nicht mehr vorhanden wären, wenn auch nur einer der Vertragsstaaten Krieg führe, dann wäre in diesem Augenblick das ganze Abkommen suspendiert. Dies aber würde bei einem Weltluftverkehrsabkommen wegen der bereits erwähnten Häufigkeit der Kriege zur permanenten Bedeutungslosigkeit führen. In diesem Falle wäre dann auch der Luftverkehr zwischen zwei neutralen Staaten hinfällig. Ein unmöglicher Zustand, da somit die Staaten in der Lage sind, bei nächster Gelegenheit trotz aller eingegangenen Bindungen ihr Gebiet vor dem internationalen Luftverkehr zu verschließen[3]).

Um allen den mit dem Begriff „Friedenszeiten" verbundenen Zweifelsfragen aus dem Wege zu gehen, wurde nach einem Ausweg gesucht. Dieser ist in der Formulierung gefunden worden, daß das Recht zum Luftverkehr im Gebiet eines Vertragsstaates gelte, „solange er nicht mit irgendeinem dritten Staat Krieg führt"[4]). Einmal ist nun die nötige Klarheit geschaffen, indem das Recht zum Luftverkehr der Vertragsstaaten nur hinsichtlich des Staates beschränkt wird, der selbst Krieg führt. So ist der Wegfall des Verkehrsrechtes auf die geringstmögliche Zahl von Staaten beschränkt worden. Nur die Kriegführenden haben ein Interesse daran, nicht von fremden Luftfahrzeugen überflogen zu werden, wegen der erhöhten Spionagegefahr und der Möglichkeit, daß feindliche Luftfahrzeuge unter dem Schutz neutraler Kennzeichen eindringen.

[1]) PLA 2 I; Sz 2; Dk, Oe, Ne, Sn 1; F, B, T, I, GB Sp, Nn, P, U 1.
[2]) Schleicher III S. 38.
[3]) Oppikofer I S. 354.
[4]) Döring III S. 107; ders. in der Konferenz der International Law Association, 1930, AFL 31 S. 47.

Die verschiedentlich aufgeworfene Frage, ob es möglich und zweckentsprechend ist, den zivilen Luftverkehr mit einem kriegführenden Staat abzubrechen[5]) kann eine zutreffende Beantwortung nur durch die Staatenpraxis erhalten. Die näheren Umstände und Voraussetzungen können in den einzelnen Fällen so verschieden sein, daß es unmöglich erscheint, eine allgemeingültige Antwort zu geben: Vom Standpunkt des kriegführenden Staats aus gesehen, wird aus den bereits geschilderten Gründen ein Verkehr ausländischer Luftfahrzeuge in seinem Gebiet im allgemeinen unerwünscht erscheinen. Im Falle aber der Luftverkehr die einzige Möglichkeit ist, mit dem neutralen Ausland zu verkehren, wird der kriegführende Staat wohl kaum auf Luftverkehr mit den Neutralen verzichten. Vom Standpunkt der neutralen Luftfahrt aus kann die Gefahr, daß die Luftfahrzeuge in Kampfhandlungen verwickelt werden, einen Verzicht auf den Verkehr mit den Kriegführenden herbeiführen. Die Größe dieser Gefahr hängt wohl davon ab, ob der uneingeschränkte Luftkrieg durchgeführt werden kann und wird.

Mit dem Wort „unschädlich" ist die Luftfahrt gemeint, die sich streng in den Grenzen freundschaftlichen Verkehrs hält und das Wohl des Gaststaates, besonders aber seine Sicherheit, in keiner Weise beeinträchtigt. Als „unschädlich" kann daher nur das Verhalten von Luftfahrzeugen gelten, das auf Grund der Bestimmungen der Abkommen als erlaubt anzusehen ist. Sollte nämlich der Begriff über den Rahmen der Abkommen hinausgehend weiter ausgelegt werden, dann wäre der Erfolg aller Abkommen sehr in Frage gestellt, denn dann könnten die Staaten wegen „Schädlichkeit" des internationalen Luftverkehrs täglich neue Erschwerungen und Verbote einführen[6]). Die Abkommen haben sich auf den verkehrsfreundlichen Standpunkt gestellt, jedenfalls wurden sie in praxi so gehandhabt. Die neueren deutschen Abkommen haben daher auch den Begriff „unschädlich" als überflüssig ganz weggelassen[7]).

Außer der technischen Bedeutung wird unter „Luftfahrzeug" in den Abkommen noch ein rechtlicher Begriff verstanden. Das PLA sowohl wie die deutschen Abkommen sprechen von Luftfahrzeugen schlechthin, meinen aber damit in erster Linie nur die Privatluftfahrzeuge[8]). Das PLA gibt eine negative Begriffsbestimmung der Privatluftfahrzeuge: dies sind alle Luftfahrzeuge, die nicht Staatsluftfahrzeuge sind[9]). Die deutschen Abkommen geben gar keine Begriffsbestimmung. Sie lehnen sich stillschweigend an die Regelung des PLA an, die durch allgemeine Übung aller Staaten gemeinsames Völkerrecht geworden ist.

Unter Privatluftfahrzeugen sind positiv ausgedrückt, solche Luftfahrzeuge zu verstehen, die in Eigentum und ausschließlicher Verwendung von Privatpersonen und -Gesellschaften stehen. Damit wären alle Luftfahrzeuge der öffentlichen Hand als Staatsluftfahrzeuge vom zwischenstaatlichen

---

[5]) Oppikofer I S. 354; Schleicher III S. 38.
[6]) Oppikofer I S. 356.
[7]) Seit den Pariser Vereinbarungen.
[8]) PLA 30; Sz, Dk I; Ne, Sn 1 II; Oe 2 II; F, B, T, Sp, Nn, P, U 1 IV; GB 1 III; J 1 IV.
[9]) PLA 30.

Luftverkehr ausgeschlossen. Dies ist auch für die älteren deutschen Abkommen der Fall[10]).

In der Erkenntnis aber, daß die zwischenstaatlichen Abkommen dem internationalen Luftverkehr förderlich sein sollen, haben das PLA und im Einklang mit ihm die Gruppe der jüngeren deutschen Abkommen einen Schritt weiter getan. Sie haben solche Staatsluftfahrzeuge, die nicht hoheitlichen Zwecken dienen, also „fiskalische" auch zum zwischenstaatlichen Luftverkehr zugelassen[11]). Allerdings gibt es hier wieder zwei in ihrer Wirkung verschiedene Formulierungen: Nach der einen sind die ausschließlich Handelszwecken dienenden Luftfahrzeuge den Privatluftfahrzeugen gleichgestellt[12]), während nach der anderen die nicht als Zoll-, Polizei- und Militärluftfahrzeuge verwendeten Staatsluftfahrzeuge an dem gestatteten zwischenstaatlichen Luftverkehr teilnehmen[13]). Diese letzte Fassung geht weiter, da nach ihr auch andere, Nicht-Privatluftfahrzeuge als nur staatliche Handelsluftfahrzeuge, wie z. B. Forschungsluftfahrzeuge an dem durch die Abkommen geordneten zwischenstaatlichen Luftverkehr teilnehmen. Das Gleiche gilt natürlich auch für die Postluftfahrzeuge. Diese werden nicht einheitlich von den Abkommen behandelt. Wird in einem Abkommen verbooten, daß Postluftfahrzeuge am internationalen Verkehr teilnehmen[14]), schweigen die älteren Abkommen über Postluftfahrzeuge überhaupt[15]). Ihr Vorbehalt bezieht sich nur auf Postsendungen, nicht auf Postluftfahrzeuge[16]). Entsprechendes gilt auch für die neueren Abkommen, soweit sie von den „ausschließlich Handelszwecken dienenden Luftfahrzeugen" reden[17]). Die Postbeförderung ist an sich kein typischer Handelszweck, wenn sie im staatlichen Monopol geschieht. Aus der Tendenz aller Abkommen aber, diejenigen Luftfahrzeuge vom internationalen Verkehr auszuschließen, die Hoheitszwecken denen, ist ein Bedürfnis zum Ausschluß der Postluftfahrzeuge nicht herzuleiten. Die Postbeförderung ist keine eigentliche Hoheitsfunktion eines Staates, sondern niederes, also wirtschaftlichen Zwecken dienendes Regal[18]). Es ist daher keinen Grund einzusehen, warum die Postluftfahrzeuge nicht an dem Recht zum Luftverkehr teilhaben sollen.

Zu bemerken ist hier noch, daß das PLA hinsichtlich der Staatsluftfahrzeuge nicht auf das Staatseigentum, sondern den „Staatsdienst" abstellt[19]). Es kann daher sehr wohl ein Luftfahrzeug eines Privateigentümers Staatsluftfahrzeug sein, wenn es z. B. unter dem Befehl einer Militärperson im dienstlichen Auftrag steht. Die deutschen Abkommen — wie auch das deutsche Landesrecht — kennen eine derartige Bestimmung nicht. Da aber nur der Zweck, dem ein Luftfahrzeug dient, für seine Rechtsver-

---

[10]) Sz, Dk 1; Oe 2; Ne, Sn 1 II.
[11]) vgl. Klein, S. 76 ff.
[12]) F, B, Sp, 1 IV; I 1 V; GB 1 III.
[13]) PLA 30; T, Nn, P, U 1 IV.
[14]) Sp. 1 IV.
[15]) Sz, Dk, Oe, Sn, Ne.
[16]) Sz 16 II; Dk 7 II; Oe 12; Ne, Sn, 10 III.
[17]) F, B 1 IV; I 1 V; GB 1 III.
[18]) Niggel, Deutsches Postrecht, 1931, S. 53 ff.
[19]) PLA 30, 31.

hältnisse wesentlich sein kann, wäre es sehr erwünscht, wenn die Bestimmung des PLA in die deutschen Abkommen übernommen würde.

Die Unterscheidung zwischen den Staatsluftfahrzeugen hoheitlichen und denen wirtschaftlichen Charakters ist sehr wesentlich, da die ersteren für jeden Einflug in fremdes Hoheitsgebiet einer besonderen Genehmigung des Einflugsstaates bedürfen. Dies, an sich eine aus der Lufthoheit hervorgehende Folgerung, wird vom PLA und den zwei jüngsten deutschen Abkommen noch besonders hervorgehoben[20]).

In den Abkommen wird das Recht zum „Luftverkehr" zugestanden, ohne eine Erklärung zu geben, was unter Luftverkehr verstanden werden soll. Eine Entscheidung erübrigt sich für die Abkommen deshalb, weil die einzelnen Landesrechte übereinstimmende Vorschriften über den Luftverkehr besitzen. Es ist ja schließlich auch gar nicht anders möglich, als unter „Luftverkehr" die zweck- und bestimmungsgemäße Benutzung von Luftfahrzeugen zu verstehen[21]). Derselben Auffassung dürften wohl alle Landesrechte sein[22]). Auf diese beziehen sich die Abkommen ausdrücklich und ihnen unterwerfen sie gegenseitig ihre Luftfahrzeuge[23]).

Das PLA betont besonders das Recht der Luftfahrzeuge, das Gebiet der Vertragsstaaten ohne Landung zu überfliegen[24]). An sich ist dieses Recht in dem Recht zum Luftverkehr schon mitenthalten; daher erachten auch die deutschen Abkommen eine solche Bestimmung für überflüssig.

Da jeder Luftverkehr nur den Zweck hat, Personen und Güter zu befördern, ist es selbstverständlich, daß die Erlaubnis zum Luftverkehr auch die Erlaubnis zur Personen- und Güterbeförderung umfaßt. Dies wird von den beiden ältesten deutschen Abkommen noch ausdrücklich festgestellt[25]). Für die späteren wie für das PLA ergibt sich das aus den Vorschriften, die über die Beförderung von Personen und Gütern gegeben werden, unbeschadet des Vorbehaltes des gewerbsmäßigen Beförderungsverkehrs[26]). Luftverkehr ist also die Fortbewegung mit Hilfe von Fahrzeugen leichter oder schwerer als Luft zum Zwecke der Beförderung von Personen und Gütern[27]).

Alles, was über den bloßen Betrieb eines Luftfahrzeugs hinausgeht, wie Luftreklame, Kunstflug, Wettbewerbe u. a., was nicht unter den Begriff des Luftverkehrs fällt, bedarf besonderer Erlaubnis.

Über führerlose Luftfahrzeuge bringen die deutschen Abkommen keine Bestimmung. Es bleibt also dem Landesrecht überlassen, darüber besondere Vorschriften zu geben. In Deutschland waren führerlose Luftfahrzeuge untersagt[28]). Das PLA hat im Jahre 1929 eine Ergänzung erfahren[29]), nach der führerlose Luftfahrzeuge zum Überfliegen eines fremden Vertragsstaates

---

[20]) PLA 32; P, U 1 V.
[21]) Vgl. Hahn, S. 65.
[22]) Für deutsches Recht vgl. Schleicher I, S. 24.
[23]) Vgl. oben S. 34.
[24]) PLA 15 I.
[25]) Sz 8 I; Dk 7 I.
[26]) Vgl. u. Seite 31.
[27]) Basarke, S. 67.
[28]) § 1 der Verordnung vom 13. 7. 1926, RGBl. I 1926, S. 397.
[29]) PLA 15.

einer besonderen Genehmigung bedürfen. Grund hierfür waren wohl die erhöhten Gefahren, die durch Absturz solcher Maschinen infolge Versagens der Fernsteuerung drohen.

2. Verkehrs-Vorbehalte.

Um durch die Gewährung des Rechtes zum Luftverkehr nicht allzu große Einbußen in ihrer Lufthoheit zu erleiden, haben sich die Vertragsstaaten in den Abkommen verschiedene wesentliche Gegenstände des zwischenstaatlichen Luftverkehrs vorbehalten, so daß hiermit das einmal gewährte Recht zum Luftverkehr seiner Wirkung wieder stark entkleidet wird.

Dem PLA und fast allen deutschen Abkommen gemeinsam ist eine Bestimmung, die der einheimischen Luftfahrt zugute kommen soll: Das gewerbsmäßige Befördern von Personen und Gütern im Luftverkehr zwischen Orten ein und desselbn Staatsgebietes kann den eigenen Luftfahrzeugen vorbehalten werden[30]). Anlaß zu einer solchen Bestimmung war die Befürchtung, die Konkurrenz der ausländischen Luftfahrzeuge im Binnenbeförderungsverkehr könnte die einheimische Luftfahrt erdrücken.

Im deutsch-schweizerischen Abkommen ist der interne Beförderungsverkehr ausdrücklich ausgeschlossen[31]).

Die PLA-Staaten müssen, wenn sie derartige Vorbehalte machen, diese mit Hilfe der CINA einander bekannt machen. Sinngemäß wird man diese Bestimmung dahingehend erweiternd auslegen müssen, daß auch die PLA-Staaten, die mit nicht dem PLA angehörenden Staaten besondere Abkommen getroffen haben, die auf Grund dieser etwa gemachten Vorbehalte über die CINA einander bekannt machen müssen. Sonst hätte Art. 5 PLA nicht den bezweckten Erfolg.

Die älteren deutschen Abkommen befassen sich noch in besonderem Maße mit dem Beförderungsverkehr der Luftfahrzeuge. Während das deutsch-schweizerische Abkommen sich darauf beschränkt, den ausländischen Luftfahrzeugen nur den reinen Inlandsverkehr zu untersagen[32]), behalten andere Abkommen ihren Vertragsstaaten vor, auch die gewerbsmäßige Personen- und Güterbeförderung von und nach ihrem Gebiet besonderen Vorschriften zu unterwerfen[33]). Das deutsch-österreichische Abkommen, das ursprünglich jeden gewerbsmäßigen Transportverkehr von Luftfahrzeugen des einen in, aus und nach dem Gebiet des anderen Vertragsstaates oder über dieses hinweg genehmigungspflichtig machen wollte[34]), hat im Zusatzprotokoll[35]) darauf verzichtet, so daß keine besondere Genehmigung mehr erforderlich ist. Ausdrücklich gestattet ist der Beförderungsverkehr von Staat zu Staat im deutsch-englischen Abkommen[36]). Für das PLA wie die übrigen deutschen

---

30) Sogenannter Kabotagevorbehalt. — PLA 16 I; Sz 8 I; Dk 9 II; Ne, Sn 12 II; Oe 14; F, B, T, I, P, U 2 II; GB 2 IV; Sp. 2 III, Nn 1 II.
31) Sz 8 I.
32) Sz 8 I. Vgl. o.
33) Dk 9 I; Ne, Sn 12 I.
34) Oe 14.
35) Ziff. 3.
36) GB 2 III, ebenso USA 5 II.

Abkommen ist er stillschweigend gestattet. Denn solange kein dahingehender Vorbehalt gemacht wird, ist in dem gewährten Recht zum Luftverkehr dieser gewerbsmäßige Beförderungsverkehr von und nach dem Gebiet der Vertragsstaaten mit enthalten.

Der Kabotagevorbehalt bereitet dem internationalen Luftverkehr vielfache Hindernisse. In sehr vielen Fällen landet das aus dem Ausland kommende Luftfahrzeug nicht sofort hinter der Grenze, da hier keine Flughäfen zu liegen pflegen. Der Beförderungsflug des ausländischen Luftfahrzeugs fiele nun an sich vom Überschreiten der Grenze ab bis zur Landung im Landesinnern unter den Vorbehalt, wollte man diesen streng auslegen. Wegen der Unmöglichkeit aber, von den einfliegenden Luftfahrzeugen eine sofortige Landung an der Grenze zu verlangen, hat man hiervon abgesehen, und den Weg bis zu dem ersten erreichbaren Flughafen als nicht unter den Kabotagevorbehalt fallend aufgefaßt. Anders aber, im Falle das Luftfahrzeug mehrere Binnenhäfen anfliegt. Dann fällt der Flug vom erstangeflogenen Lufthafen bis zum Zielflughafen im Binnenland unter den Vorbehalt. Ein lästiges Umsteigen der Fluggäste und Umladen der Landung sowie ein damit unbedingt verbundener, nicht unbedeutender Zeitverlust sind die Folge. Um dem aus dem Wege zu gehen, ist in das deutsch-britische Luftverkehrsabkommen nachträglich eine sehr praktische Bestimmung eingefügt worden[37]). Hiernach soll es dem einfliegenden fremden Luftfahrzeug gestattet sein, auch nach der ersten Landung seinen Flug mit Fluggästen und Ladung fortzusetzen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß für Fluggäste und Ladung die Beförderungspapiere schon bis zum endgültigen Zielflughafen ausgestellt worden sind. Alle angelaufenen Lufthäfen müssen ebenfalls wie der erste Zoll- und Paßflughäfen sein; aus einsichtigem Grund: nur da, wo Fluggäste und Ladung das Luftfahrzeug verlassen, wird die Zollabfertigung durchgeführt, um die Weiterreise nicht unnötig zu verzögern. Die gleichen Erleichterungen gelten auch für die Abreise fremder Luftfahrzeuge aus dem Inland. Hier ist es gestattet, Fluggäste und Ladung ganz oder teilweise schon auf einem im Landesinneren gelegenen Flughafen aufzunehmen und auf dem Weg nach dem Ausland noch einen oder mehrere Binnenlufthäfen anzufliegen. Dies ebenfalls nur, wenn durchgehende Beförderungspapiere gelöst sind und Fluggäste und Ladung, die am ersten Flughafen aufgenommen worden sind, das Binnenland verlassen.

Diese Ausnahme von Kabotagevorbehalt gilt jedoch nur für Fluggäste und Ladung im Verkehr von Staat zu Staat. Keinesfalls ist hierdurch die reine Kabotage, der Transport von Fluggästen und Ladung im innerstaatlichen Verkehr gestattet. Die einreisenden Luftfahrzeuge dürfen also im Einflugstaat nicht noch Fluggäste oder Ladung aufnehmen, um sie bis zu ihrem Zielflughafen zu befördern. Ebenso dürfen ausreisende Luftfahrzeuge Fluggäste und Ladung auch teilweise nicht nur bis zu dem letzten, im Staatsgebiet angelaufenen Flughafen befördern. Diese Beförderung bleibt nach wie vor den einheimischen Luftfahrzeugen vorbehalten.

---

[37]) GB 2 IV in der Fassung des Zusatzabkommens; dieselbe Regelung hat USA 5 III.

Die Lösung des Problems im deutsch-britischen Abkommen verdient Anerkennung und Aufnahme ins Weltluftverkehrsrecht. Will man das Luftfahrzeug seiner Bedeutung als schnellstes Verkehrsmittel im internationalen Luftverkehr nicht berauben, so muß die gewerbsmäßige Beförderung nach verschiedenen angelaufenen Binnenhäfen unbedingt gestattet sein[38]). Es darf keinesfalls im Belieben der Staaten liegen, ob sie von einem Vorbehalt Gebrauch machen wollen oder nicht, da sonst durch die verschiedene Handhabung in den einzelnen Staaten die Rechtseinheitlichkeit gestört wird. Durch den Vorbehalt werden dem Luftverkehr Schwierigkeiten bereitet, die durch ein entsprechendes Staatsinteresse nicht gerechtfertigt sind. Der Einwand, daß die ausländische Konkurrenz den einheimischen Luftverkehr überflügeln könne, schlägt hier nicht durch, da ja die Gegenseitigkeit der einheimischen Luftfahrt im Ausland dasselbe Recht gewährt. Auch unterliegt die Einrichtung von Fluglinien besonderer Genehmigung; es könnte also bei deren Handhabung schon Vorsorge getroffen werden.

Die Kabotage ist den einheimischen Luft f a h r z e u g e n vorbehalten. Dies hat aber auch noch eine nicht beabsichtigte Folge: Ausländische Luftverkehrsunternehmungen können trotz des Vorbehalts die Kabotage betreiben, wenn sie sich dazu gecharterter einheimischer Luftfahrzeuge bedienen. Es scheint daher angebracht, die Kabotage nach dem Vorbild des deutschen Landesrechts[39]) nicht den einheimischen Luftfahrzeugen, sondern den einheimischen Luftverkehrs u n t e r n e h m u n g e n vorzubehalten[40]). Diese Regelung hat den Vorzug, daß die genannte Möglichkeit verschwindet; außerdem können aber dann einheimische Luftverkehrsunternehmungen die Kabotage auch mit gecharterten ausländischen Luftfahrzeugen betreiben, was bei der internationalen Verknüpfung des Luftverkehrs von Vorteil ist.

Die Mehrzahl der deutschen Abkommen[41]) enthält eine Vorschrift, nach der Einrichtung und Betrieb eines internationalen L u f t l i n i e n v e r k e h r s über das Gebiet des anderen Vertragsstaates hinweg durch ihn einseitig von seiner besonderen Genehmigung abhängig gemacht werden kann[42]) oder einer Sondervereinbarung zwischen den beiden Staaten unterliegt[43]). Die genannten Abkommen fügen dem noch den Linienverkehr von Staat zu Staat hinzu, der ebenfalls einer Sondervereinbarung der beteiligten Staaten unterliegt.

Das deutsch-tschechische Abkommen gibt in seinem Zusatzprotokoll einen Modus, nach dem die Interessen beider Staaten bezüglich des über ihr Gebiet hinwegführenden Luftlinienverkehrs ausgeglichen werden sollen[44]). Die Linien sollen gleichzeitig und gleichmäßig von je einem Luftverkehrsunternehmen beider Staaten betrieben werden. Wenn dies nicht möglich ist,

---

[38]) Döring III S. 127.
[39]) DLVVO § 53.
[40]) Wegerdt III S. 238; Beschluß 24 der IHK AfL 1931 S. 241.
[41]) mit Ausnahme von T.
[42]) Dk 9 III; Ne, Sn 12 III.
[43]) F, B, I, GB, Sp, Nn, P, U 1 II.
[44]) Zusatzprotokoll Ziff. 1.

soll durch wechselseitigen Betrieb verschiedener Linien ein Ausgleich herbeigeführt werden.

Die Vorschrift, daß der Staat seine besondere Genehmigung für die Einrichtung und den Betrieb der Luftverkehrslinien erforderlich machen kann, ist nicht geeignet, den Weltluftverkehr zu fördern. Das in allen Abkommen gewährte Recht zum Luftverkehr kann wieder auf ein Minimum reduziert werden, wenn der Luftlinienverkehr, der wesentliche Bestandteil des gesamten internationalen Luftverkehrs, auf diese Weise erschwert oder gar unterbunden werden kann. Die Auswirkung eines solchen Verbotes des von einer ausländischen Luftverkehrsunternehmung betriebenen Streckenluftverkehrs bleibt auch nicht auf das Gebiet des verbietenden Staates beschränkt. Der Staat, dem die betroffene Unternehmung angehört, wird als Vergeltung den Betrieb von Linien des anderen Staates nach seinem Gebiet untersagen. Führen die Linien in das Gebiet mehrerer Staaten, dann werden von der infolge des Verbots erforderlichen Umleitung auch diese Staaten berührt; so kann es schließlich so weit kommen, daß fast der gesamte planmäßige Luftverkehr lahmgelegt wird.

Dieser Entwicklung hat sich das PLA im Jahre 1929 angeschlossen: Es wurde dem Abkommen eine Vorschrift eingefügt, nach der es den Vertragsstaaten gestattet sein soll, jeden regelmäßigen internationalen Luftlinienverkehr, der ihr Gebiet berührt, von ihrer besonderen Erlaubnis abhängig zu machen. Hiermit sind allerdings alle Zweifelsfragen über die Bedeutung der „Luftwege“[45]) beseitigt worden.

Anlaß zur Schaffung der Luftlinienvorbehalte war ebenfalls wieder die Befürchtung, der internationale Luftlinienverkehr könne der einheimischen Luftfahrt von der ausländischen Konkurrenz abgenommen werden. Die betreffenden Bestimmungen haben weitgehend zur Bildung zwischenstaatlicher Verbindungen zwischen den einzelnen Luftverkehrsunternehmungen geführt, die auf diese Weise einen Ausgleich und einen Ausschluß der Konkurrenz erreicht haben.

Ist auch die Berechtigung des allen derartigen Bestimmungen und Vorbehalten zugrunde liegenden Gedankens des Schutzes der einheimischen Luftfahrt vor der ausländischen Konkurrenz nicht abzuleugnen[46]), so ist doch die Form und Art der Vorbehalte besserungsbedürftig.

Die Abhängigkeit von einseitiger staatlicher Genehmigung öffnet, wie bereits betont, der Willkür Tür und Tor. Hiergegen hilft auch nicht eine Bindung der Staaten in der Veranlassung, die zur Verweigerung der Genehmigung berechtigen soll, an die Gesichtspunkte der öffentlichen Sicherheit und Ordnung[47]). Denn zum einen gehen diese beiden Begriffe am Zweck der ganzen Einrichtung, eben dem Schutz der inländischen Luftfahrt vor der ausländischen Konkurrenz vollkommen vorbei. Zum andern aber sind die genannten Begriffe so verschwommen und dehnbar, daß eine wirksame Beschränkung der Staaten doch nicht erreicht werden kann. Mit Recht fand dieser Vorschlag keine Beachtung.

[45]) Art. 15 III PLA; vgl. Wegerdt II S. 41.
[46]) Wegerdt III S. 239.
[47]) So Verzyl auf dem V. Int. Luftfahrtkongreß im Haag 1930 — AfL 1931 S. 149.

Die Formulierung, nach der besondere Vereinbarungen für Errichtung und Betrieb von Luftverkehrslinien, die das Gebiet der Vertragsstaaten berühren, erforderlich sind, entspricht am ehesten der Interessenlage. Ihr schloß sich auch im Jahre 1928 das Comité juridique international de l'Aviation für seinen Code international de l'air an[48]).

3. Meistbegünstigung.

Die Staaten, die Luftverkehrsabkommen miteinander abschließen, stehen wohl auch auf anderen Gebieten in vertraglichen Beziehungen. Nicht selten wird es der Fall sein, daß zwischen den Vertragspartnern bereits ein Handelsvertrag besteht. In einem solchen Vertrag befindet sich zuweilen eine sogenannte Meistbegünstigungsklausel, eine Vertragsbestimmung, nach der dem Partner alle die Vorteile eingeräumt werden sollen, die auf wirtschaftlichem Gebiet anderen Staaten gewährt werden. Hier ist nun die Frage aufgetaucht, ob sich wohl die Meistbegünstigungsklausel auch auf den Luftverkehr zwischen den Vertragspartnern erstrecke. An sich gehört ja dieser Verkehrszweig auch in das Gebiet der wirtschaftlichen Beziehungen. Dennoch muß es abgelehnt werden, den Luftverkehr einer Meistbegünstigungsklausel in einem Handelsabkommen zu unterwerfen. Aus der Tatsache, daß das Luftverkehrsrecht niemals in einem Handelsvertrag geregelt wird, sondern stets durch besonderes Abkommen, geht hervor, daß der Luftverkehr als ein Sonderrechtsgebiet gegenüber den allgemeinen Handelsbeziehungen betrachtet wird. Das internationale Luftverkehrsrecht ist also gegenüber dem Handelsvertragsrecht lex specialis. Eine Ausdehnung einer Meistbegünstigungsklausel in einem Handelsvertrag auf den Luftverkehr zwischen beiden Vertragsstaaten ist mithin unzulässig[49]). Anders liegt die Sache natürlich da, wo — was an sich denkbar ist — der Luftverkehr ausdrücklich in die Meistbegünstigungsklausel einbezogen wird, oder wo in einem Luftverkehrsabkommen auf eine Meistbegünstigungsklausel in einem Handelsvertrag zwischen den beiden Vertragspartnern Bezug genommen ist. Dies ist geschehen im deutsch-britischen Luftverkehrsabkommen[50]). Der hier angezogene deutsch-britische Handelsvertrag von 1924[51]) enthält in Art. 2 eine Meistbegünstigungsklausel:

> „Die Staatsangehörigen jedes der beiden vertragschließenden Teile sollen in den Gebieten des anderen Teiles sowohl hinsichtlich ihrer Person als auch hinsichtlich ihrer Güter, Rechte, Interessen und in bezug auf ihren Handel, Gewerbe, Geschäft, Beruf, Betätigung oder irgend welche sonstigen Angelegenheiten in jeder Beziehung die gleiche Behandlung und den gleichen gesetzlichen Schutz genießen wie die Staatsangehörigen dieses Teiles oder die des meistbegünstigten fremden Landes, soweit es sich um Steuern, Abgaben, Zölle, Auflagen, Gebühren,

---

[48]) Wegerdt II S. 41.
[49]) Oppikofer I S. 358; Hahn S. 57; Schleicher IV S. 848.
[50]) GB 2 II, III.
[51]) RGBl. 1925 II S. 777 ff.

die ihrem Wesen nach Steuern sind oder um ähnliche Lasten handelt."

Diese Meistbegünstigung bezieht sich also nur auf steuerliche Vergünstigungen. Kraft der Verweisung im Luftverkehrsabkommen soll die Meistbegünstigungsklausel auch auf den Luftverkehr Anwendung finden.

Wo eine solche Bezugnahme nicht ausgesprochen ist, kommt die Anwendung eines derartigen Grundsatzes nur da in Betracht, wo eine entsprechende Klausel in dem Luftverkehrsabkommen selbst enthalten ist. Von den hier behandelten Abkommen enthält nur das deutsch-italienische Abkommen eine solche Meistbegünstigungsklausel[52]). Sie bezieht sich nur auf Gegenstände der Handelsluftfahrt, was aus dem oben erörterten Verhältnis zwischen Handelsbeziehungen und Handelsvertrag einerseits zu Luftverkehr und Luftverkehrsabkommen andererseits eindeutig hervorgeht. Trotzdem wird das ausdrücklich betont. Die Klausel würde an sich alle Gebiete, die zum Luftverkehr gehören, erfassen. Um dem zu begegnen, hat man in einem Zusatzprotokoll zum Abkommen ihre Auswirkung derartig begrenzt, daß die mit anderen Staaten getroffenen Abmachungen zum Zwecke des Steuerausgleichs nicht unter die Klausel des Abkommens fallen sollen. Außerdem muß aus der Stellung der Klausel hinter der Norm, die die durch das Abkommen nicht getroffenen Sachverhalte bezeichnet, und durch Bezugnahme auf diese Norm („im übrigen") geschlossen werden, daß auch diese Gegenstände nicht von der Klausel berührt werden[53]).

Für ein Gruppenabkommen, wie das PLA, oder gar ein Weltluftverkehrsabkommen ist eine Bezugnahme auf Meistbegünstigungsklauseln undenkbar, da ja im Gegensatz zu den deutschen Einzelabkommen mehr als zwei Vertragsstaaten vorhanden sind. Es ist aber auch unnötig, daß ein solches Abkommen selbst eine Meistbegünstigungsklausel enthält, denn gerade dadurch, daß möglichst viele Staaten an dem Abkommen beteiligt sind, ist ja zwischen diesen die Möglichkeit der verschiedenen luftrechtlichen Behandlung, Bevorzugung oder Benachteiligung, nicht mehr gegeben. Solche Abkommen enthalten ja regelmäßig den Grundsatz der unbedingten Gleichbehandlung der Vertragsstaaten. Damit aber eine Bevorzugung von Luftfahrzeugen außenstehender Staaten durch einen Vertragsstaat verhindert wird, tut die — sonst mit Recht als entwicklungsfeindlich und vom Beitritt zum PLA zurückhaltend angefeindete — Bestimmung des Art. 5 PLA ihre einzige segensreiche Wirkung. Eine Bevorzugung von Nichtvertragsstaaten ist damit ausgeschlossen. Wenn dagegen das ibero-amerikanische Abkommen, das seinen Vertragsstaaten die volle Kontrahierungsfreiheit zugesteht[54]), eine verschiedenartige Behandlung der Vertragsstaaten und der Nichtvertragsstaaten vermeiden will, kann es einer Meistbegünstigungsklausel nicht entbehren.

Verwandt mit der Meistbegünstigungsklausel ist der eben erwähnte Grundsatz der unbedingten Gleichbehandlung. Er findet sich naturgemäß zu-

---

[52]) J 1 III.
[53]) Vgl. Oppikofer I S. 359.
[54]) Art. 5.
[55]) PLA 2 II.

nächst im Gruppenabkommen[55]): Die fremden Luftfahrtzeuge sollen von den einheimischen Behörden wie dem Landesrecht des Einflugsstaates gleichmäßig behandelt werden. Für die deutschen Einzelabkommen hatte eine solche Bestimmung erst Sinn, als luftrechtliche Beziehungen zu einem größeren Kreis von Staaten angeknüpft waren. Die Klausel wurde aus dem PLA übernommen. Das läßt sich daraus erkennen, daß sie erst seit dem Abschluß von Luftverkehrsabkommen zwischen dem Reich und PLA-Staaten vorkommt[56]). Diese mußten schon wegen des Art. 5 PLA Wert auf eine solche Klausel legen. In das deutsch-niederländische Abkommen wurde die Bestimmung durch das Zusatzprotokoll aufgenommen, also zur gleichen Zeit, als die Niederlande dem PLA beitraten[57]). Während diese Bestimmung im PLA nur den Charakter einer Abmachung zwischen den Vertragsstaaten hat, gewinnt sie in den deutschen Abkommen durch ihre Bezugnahme auf Nichtvertragsstaaten große Ähnlichkeit mit einer Meistbegünstigungsklausel. Ähnliche Wirkung hat auch die nur in den neueren deutschen Abkommen enthaltene Bedingung, daß Überflugzonen, die den Luftfahrzeugen eines dritten Staates freigegeben sind, ohne weiteres den Luftfahrzeugen des Vertragsstaates offenstehen sollen[58]).

Keine Meistbegünstigungsklausel ist die in den deutschen Abkommen wie im PLA verschiedentlich auftauchende Bestimmung der gleichen Behandlung von fremden und einheimischen Luftfahrzeugen bei einigen Verkehrsbeschränkungen[59]).

4. Verkehrsverbot unter außergewöhnlichen Verhältnissen.

Die deutschen Abkommen seit den Pariser Verhandlungen enthalten alle eine Klausel, die ins PLA erst durch die CINA-Tagung von 1929 eingefügt wurde: Es wird den Vertragsstaaten das Recht vorbehalten, unter außergewöhnlichen Umständen den Luftverkehr über ihrem Staatsgebiet ganz oder teilweise zu verbieten[60]).

Was unter außergewöhnlichen Umständen zu verstehen ist, bedarf der Auslegung: Gedacht ist in erster Linie an innere Unruhen, bei denen jeder Staat ein besonderes Interesse daran hat, daß nicht fremde Luftfahrzeuge sein Gebiet überfliegen. Kriegszeiten können nicht gemeint sein, da ja die Abkommen nur in Friedenszeiten Geltung haben sollen. Dies wird bei den meisten Abkommen ausdrücklich klargestellt[61]).

Um aber zu verhüten, daß sich ein Staat mit Hilfe dieser sogenannten Ausnahmeklausel den Luftfahrzeugen eines einzelnen Staates vollständig verschließt, ist im PLA sowohl wie in den deutschen Abkommen zur Bedingung gemacht, daß die Klausel allen fremdstaatlichen Luftfahrzeugen gegenüber

---

[56]) F, B, T, I, GB, Sp, Nn, P, U 2 I.
[57]) 1928 — AfL 1932 S. 207.
[58]) Vgl. unten Seite 67.
[59]) Vgl. z. B. Sperrgebiete, unten Seite 61 ff., Beförderungsbeschränkungen, unten Seite 72 ff.; auch bei Berechtigung, vgl. unten S. 83.
[60]) F, B, T, I, GB 3 II; Sp, Nn, P, U 3 III.
[61]) F, B Schlußprotokoll; T, I, GB 3 II; Sp. 3 III.

einheitlich und gleichmäßig angewandt werden muß. Eine Verpflichtung der Staaten, das Verbot wie bei den Luftsperrgebieten auch auf die eigenen Privatluftfahrzeuge auszudehnen, ist hier nicht ausgesprochen. Eine solche Verpflichtung läßt sich auch nicht dadurch konstruieren, daß man sagt, diese Bestimmung soll Ausdruck des Territorialitätsprinzips sein, und nicht mehr bedeuten, als daß auch die Luftfahrzeuge der Vertragsstaaten von einer staatlichen Luftverkehrssperre getroffen werden. Dies würde durch Landesgesetz bestimmt werden.

Die Vertragsstaaten derjenigen Abkommen, die eine Ausnahmeklausel nicht enthalten, dürfen an sich auch keine zur Anwendung bringen. Das Recht aber zum Schutze ihrer öffentlichen Sicherheit und Ordnung, den Luftverkehr über ihrem Gebiet zu untersagen, wird man auch den Vertragsstaaten dieser Abkommen nicht absprechen können. Es ist ebenfalls durch die Lufthoheit bedingt: Ein Staat muß in Zeiten innerer Unruhen die Möglichkeit haben, den Luftverkehr zu sperren[62]). In diesem Falle trifft das Verbot aber einheimische wie auswärtige Luftfahrzeuge in gleicher Weise.

Dadurch, daß die Klausel in verschiedenen Abkommen aufgenommen wurde, in anderen aber nicht, und daß zugleich die unbedingte Gleichbehandlung aller Vertragsstaaten ausbedungen wurde, scheint sie ihre Wirkung zu verlieren: Nur der Staat, der sie allen Partnern gegenüber vereinbart hat, darf sie zur Anwendung bringen. Das Deutsche Reich aber, das mit 9 Staaten die Ausnahmeklausel vereinbart hat und mit 5 Vertragsstaaten nicht, müßte, wenn es die Klausel anwenden wollte, in jedem Falle vertragsbrüchig werden: bei allgemeiner Anwendung gegenüber den Staaten, mit denen sie nicht vereinbart ist — bei Anwendung gegenüber den Vertragsstaaten, mit denen sie vereinbart ist, durch Verletzung des Grundsatzes der unbedingten Gleichbehandlung[63]).

Ein Staat in dieser Lage kann sich aber auf das völkerrechtlich anerkannte Recht auf Selbsterhaltung berufen gegenüber einem Staat, von dessen Luftfahrzeugen ein Angriff auf seine Sicherheit droht, ohne das Verbot auf alle ausländischen Luftfahrzeuge gleichmäßig anwenden zu müssen. Es ist jedem Staat gestattet, sich über das Völkerrecht und über vertragliche Bindungen hinwegzusetzen, wenn lebenswichtige Interessen auf dem Spiel stehen[64]). Droht also von den Luftfahrzeugen eines fremden Vertragsstaates ein Angriff auf die Staatssicherheit, etwa in Zeiten innerer Unruhen, dann darf der bedrohte Staat diesen Luftfahrzeugen sein Gebiet verbieten, ohne völkerrechtswidrig zu handeln, und ohne gegen den mit diesem Staat geschlossenen Vertrag zu verstoßen, einerlei, ob diese Möglichkeit im Vertrag vorgesehen ist oder nicht. Das bedeutet aber praktisch, daß ein Staat die Ausnahmeklausel in jedem Fall anwenden darf. Wo sie nicht ausdrücklich vereinbart ist, wohnt sie dem Abkommen latent inne.

Ein Verbot des Luftverkehrs sämtlichen Vertragspartnern gegenüber ist allerdings nur möglich als Verbot des Luftverkehrs im Inlande überhaupt, also nur zugleich mit dem Verbot des einheimischen Luftverkehrs, es sei

[62]) Vgl. Wegerdt II S. 38.
[63]) So Ter Nedden, S. 51.
[64]) Hold-Ferneck Bd. I S. 143; Liszt-Fleischmann S. 285.

denn, es drohe von allen ausländischen Luftfahrzeugen und nur von diesen eine Gefahr für die Sicherheit des Staates. Doch ist kaum anzunehmen, daß ein Staat zu dieser Maßnahme greift, ohne durch äußerste Not dazu gezwungen zu sein.

Die Berechtigung der Ausnahmeklausel kann nicht bezweifelt werden. Sie ist nicht mehr und nicht weniger als der Niederschlag des Grundsatzes des Selbsterhaltungsrechts der Staaten. Wenn man einem Staat schon die Lufthoheit zuspricht, so daß er die Wahl hat, ob er fremde Luftfahrzeuge überhaupt zum Luftverkehr über seinem Gebiet zulassen will oder nicht, dann steht ihm selbstverständlich auch die Befugnis zu, den an sich gestatteten Verkehr fremder Luftfahrzeuge über seinem Gebiet zeitweilig wieder zu untersagen, wenn es für seine Sicherheit und Ordnung erforderlich ist. In diesem Falle muß der Weltluftverkehr, der jetzt für den Staat nur ein geringeres Interesse hat, hinter den höchsten Interessen der Selbsterhaltung zurücktreten. Daß hier ein anderen Verkehrsarten unbekanntes Institut geschaffen ist, erklärt und begründet sich aus den bereits geschilderten Gefahren, die der Luftverkehr für die Staaten mit sich bringt. Diesen Gefahren steht eine verminderte Kontrollmöglichkeit gegenüber, die durch die Geschwindigkeit und dreidimensionale Beweglichkeit der Luftfahrzeuge bedingt ist. In den seltensten Fällen wird eine Feststellung und Verfolgung möglich sein. Warnendes Beispiel mag der im Jahre 1933 erfolgte Abwurf von Flugblättern kommunistischen Inhalts über der Reichshauptstadt sein. Was heute Flugblätter sind, können morgen Bomben sein. Man kann es daher einem Staate nicht zumuten, zu dulden, daß in Zeiten innerer Unruhen die Feinde des herrschenden Systems mit Hilfe ausländischer Luftfahrzeuge sich irgendwie staatsfeindlich betätigen.

Die Gefahr aber, daß eine allzu ergiebige Anwendung der Ausnahmeklausel zur Behinderung des Weltluftverkehrs führen würde, ist kaum zu befürchten. Nur kleine Staaten mit unbedeutender Luftfahrt sind in der Lage, ohne größeren eigenen Schaden unter irgendwelchen Vorwänden ihr Gebiet vom internationalen Luftverkehr auszuschließen. Das wäre aber für diesen nur von geringer Bedeutung. Bei der starken, noch immer stärker werdenden internationalen Verknüpfung des Luftverkehrs würde ein Staat mit bedeutender Luftfahrt, der von der Klausel Gebrauch machte, sich und seine eigene Luftfahrt wohl am meisten schädigen. Da die auf Grund besonderer Vereinbarungen eingerichteten internationalen Luftverkehrslinien auf Gegenseitigkeit aufgebaut sind, würde ein Aufhören des Betriebes auch die eigene Luftfahrt lahmlegen. Ein Staat wird also wohl nur im äußersten Notfall zu diesem letzten Mittel greifen.

Auch ein teilweiser Ausschluß des Verkehrs ausländischer Luftfahrzeuge im Staatsgebiet muß zulässig sein[65]), wenn er nur zutreffend begründet ist; behalten sich doch die Vertragsstaaten der betr. deutschen Abkommen ausdrücklich auch den teilweisen Ausschluß vor[66]). Begründet wäre er sicher, wenn z. B. zu besorgen wäre, daß unter dem Schutze der Nacht von ausländischen Luftfahrzeugen aus Verbrechen auf die Staatssicherheit begangen

---

[65]) a. A. Haupt, S. 94.
[66]) ausgenommen GB.

würden. Ein Ausschluß der Nachtluftfahrt wegen mangelnder Bodenorganisation, den auch Haupt für zulässig hält[67]), müßte die einheimische Luftfahrt wie die ausländische treffen, da hiermit noch kein „außergewöhnlicher" Zustand gegeben ist. Denn sonst wäre der „Grund" der Ausschließung nur ein Vorwand, was mit einem Vertragsbruch gleichzusetzen wäre.

Die Anwendung der Klausel durch einen Vertragsstaat würde jedenfalls eine ungeheure Erschwerung des internationalen Luftlinienverkehrs bedeuten[68]), der dadurch auf eine zeitraubende Umgehung des verbotenen Staatsgebiets angewiesen wäre. Es erscheint daher angebracht, hier Abhilfe zu schaffen. Welche Gefahr sollte denn eigentlich dem Einflugstaat von den planmäßig verkehrenden Luftfahrzeugen ausländischer Staaten drohen? Die Einwanderung unerwünschter Elemente kann jederzeit verhindert werden. Der Abwurf von Flugblättern und sonstigen Gegenständen ist verboten und kann durch das Bedienungspersonal des Luftfahrzeugs jederzeit unterbunden werden. Der bloße Verkehr der Luftfahrzeuge kann noch keine Gefahr für die Staatssicherheit bedeuten. Wer dächte daran, bei inneren Unruhen gleich den gesamten Eisenbahnverkehr stillzulegen? Man sollte sich daher entschließen können, den planmäßigen Streckenluftverkehr von dem Verbot generell auszuschließen. Besondere Kennzeichen dieser Luftfahrzeuge werden auch hier, wie bei den anderen Verkehrsverboten, von Bedeutung sein[69]).

Ein vollkommenes Verschwinden der Klausel aus dem Weltluftverkehrsrecht, wie es gewünscht wird[70]), ist jedenfalls unangebracht. Im Gegenteil könnte es der Klarlegung aller Verhältnisse nur dienlich sein, wenn die Klausel in alle Abkommen bzw. das Weltluftverkehrsabkommen aufgenommen würde, da ja das Selbsterhaltungsrecht der Staaten diese schon einmal zu entsprechendem Verhalten berechtigt. Dem unkontrollierbaren, nicht planmäßigen Luftverkehr gegenüber ist eine solche Handhabe schlechterdings unentbehrlich. Außerdem bietet ja gerade ein Weltluftverkehrsabkommen die Gelegenheit, zwecks Beschränkung der Abwendungsfälle besondere Bedingungen aufzustellen.

IV. Das Luftfahrzeug.

1. Begriff.

Unter Luftfahrzeugen wird in technischem Sinne das Gerät, der Gegenstand verstanden, mit dessen Hilfe eine Luftfahrt überhaupt möglich ist. Das PLA spricht sich als einziges Abkommen über die Frage aus, welche Geräte hierunter zu verstehen sind und gibt eine Aufzählung[1]). Hiernach fallen unter den Begriff Luftfahrzeug Fessel- oder Freiballone, Drachen, Luftschiffe und Flugzeuge. Flugzeuge sind Luftfahrzeuge schwerer als Luft mit eigenen Antriebsmitteln. Segelflugzeuge zählen also nicht

[67]) Haupt, a. a. O.
[68]) Oppikoffer I S. 377.
[69]) vgl. u. Seite 65.
[70]) Schreiber III S. 7.
[1]) Anhang D.

hierunter. Die deutschen Abkommen überlassen diese technische Begriffsbestimmung durchweg dem Landesrecht, das im wesentlichen mit der Auffassung des PLA, die hier Vorbild war, im Einklang steht[2]). Nach diesen Bestimmungen sind unter Luftfahrzeugen alle die Geräte zu verstehen, die zu einer Fortbewegung im Luftraum bestimmt sind und Steigkraft haben[3]). Hierunter fallen auch die Segelflugzeuge. Sie werden nach deutschem Recht zwar einem Zulassungsverfahren unterworfen, aber nicht ins Register eingetragen[4]), um dem Segelflugsport keine allzu großen Schwierigkeiten zu bereiten[5]). Ein vernünftiger Grund, die Segelflugzeuge nicht als Luftfahrzeuge anzusprechen, ist nicht einzusehen, wenn schon Drachen und Fesselballone als Luftfahrzeuge angesehen werden. Alle anderen Geräte, wie Fallschirme[6]), Geschosse und Raketen gelten also im internationalen Luftverkehrsrecht nicht als Luftfahrzeuge. Sie unterliegen mithin auch nicht dem Recht der Abkommen. Im übrigen wird zwischen solchen Geräten, die eigene Steigkraft besitzen, und sich mit eigener Kraft fortbewegen einerseits, und solchen, die vom Boden aus gelenkt und beeinflußt in der Luft gehalten werden andererseits kein Unterschied gemacht[7]). Modelle von Luftfahrzeugen, Spielgeräte, Kinderdrachen fallen, da ihnen ein Verkehrszweck nicht innewohnt, selbstverständlich nicht unter die rechtlich erheblichen Luftfahrzeuge[8]).

2. Staatszugehörigkeit.

Will man den Luftfahrzeugen der Vertragsstaaten das Recht zum unschädlichen Luftverkehr gewähren, dann muß man sie auch in eine Beziehung zu ihren Staaten bringen. Man muß zu der Frage, was sind Luftfahrzeuge eines Staates, Stellung nehmen. Zur Lösung des Problems stattete das PLA die Luftfahrzeuge mit einer Staatsangehörigkeit aus. Das ist natürlich keine Staatsangehörigkeit im eigentlichen Sinne, denn eine Sache kann niemals eine Staatsangehörigkeit besitzen. Diese kommt nur einem Rechtssubjekt, einer natürlichen oder juristischen Person zu[9]). Eine solche Staatsangehörigkeit ist wohl hier auch nicht gemeint. Man suchte eine Beziehung des Luftfahrzeugs zu „seinem Staat" und glaubte diese in dem Begriff einer Staatsangehörigkeit gefunden zu haben. Mehr war nicht gewollt und mehr ist auch nicht geschaffen worden.

Dieses Inbeziehungsetzen der Luftfahrzeuge zum Staat ist nötig einmal im Krieg zur Unterscheidung zwischen Freund und Feind; noch mehr aber erforderlich ist ein derartiger Anknüpfungspunkt im Frieden. Das

---

[2]) DLVG § 1; Dänemark Art. 1; Niederlande Art. 1 II Frankreich Art. 2 I; Italien Art. 1; Norwegen Art. 1; Tschechoslowakei § 6; Spanien Art. 44; Schweden Art. 2; Polen Art. 3.
[3]) Vgl. Volkmann, S. 53.
[4]) LVVO § 13.
[5]) Lange, S. 75.
[6]) Die nach deutschem Landesrecht zu den Luftfahrzeugen gehören. LVVO § 1.
[7]) Volkmann, S. 53. Schleicher I S. 26.
[8]) Vgl. Amtliche Begründung zu LVVO § 1.
[9]) Vgl. Neumeyer, 3 I S. 237 ff.

Luftfahrzeug muß einer Rechtsordnung unterworfen sein, nach deren Grundsätzen die Prüfung, Zulassung und Kontrolle durchgeführt werden. Schließlich muß auch, wenn sich das Luftfahrzeug über staatenlosem Gebiet befindet, irgendeine Rechtsordnung Luftfahrzeug und Insassen beherrschen[10]).

Die Staatsangehörigkeit eines Luftfahrzeugs kann man einmal nach der Staatsangehörigkeit des Eigentümers bestimmen (Nationalitätsprinzip) oder nach dem Platz, an dem das Luftfahrzeug stationiert ist (Territorialitätsprinzip). Das PLA hat sich für das Nationalitätsprinzip entschieden[11]). Das Luftfahrzeug hat also die Staatsangehörigkeit seines Eigentümers. Jedes Luftfahrzeug soll nur eine Staatsangehörigkeit besitzen und nur in einem Staat eingetragen werden[12]). Bei Luftfahrzeugen im Eigentum von mehreren Personen ist zu unterscheiden zwischen Miteigentum, Eigentum einer Gesellschaft und Eigentum einer juristischen Person. Steht das Luftfahrzeug im Eigentum mehrerer natürlicher Personen, dann kann nach PLA-Recht das Luftfahrzeug in dem Staat, dem die Miteigentümer angehören, eingetragen werden. Ist nur ein Miteigentümer anderer Staatsangehörigkeit, darf das Luftfahrzeug nicht eingetragen werden[13]). Steht das Luftfahrzeug nicht im Eigentum einer oder mehrerer natürlicher Personen, dann muß wieder zwischen zwei Fällen unterschieden werden: Gehört das Luftfahrzeug einer juristischen Person, dann hat es deren Staatsangehörigkeit[14]). Steht das Luftfahrzeug jedoch im Eigentum einer Gesellschaft, dann hat es die Staatsangehörigkeit dieser Gesellschaft. Welche Staatsangehörigkeit diese aber hat, richtet sich bei den deutschen Abkommen nach dem betreffenden Landesrecht. Das PLA jedoch begnügt sich nicht mit einer Bezugnahme auf das Landesrecht, sondern stellt eigene Mindestanforderungen an die Zusammensetzung einer solchen Gesellschaft auf, denen diese genügen muß, um die Staatsangehörigkeit eines Staates zu besitzen[15]): Hiernach müssen der Vorsitzende und zwei Drittel der Vorstandsmitglieder die betreffende Staatsangehörigkeit besitzen.

Diese Regelung ist mit Recht stark angefeindet worden[16]). Es sprechen viele Gründe gegen das Nationalitätsprinzip. Einmal ist die Übertragung des Eigentums an Luftfahrzeugen sehr erschwert. Kauft jemand in einem

---

[10]) Neumeyer 3 I S. 238; v. Bar S. 1027.

[11]) PLA 6 ff. – Wenn es in Art. 6 heißt, daß die Staatsangehörigkeit sich nach der Registrierung der Luftfahrzeuge richtet, so besagt das für das Problem gar nichts. Denn gemäß Art. 7 hängt ja die Registrierung von der Staatsangehörigkeit des Eigentümers ab. Diese Fassung stammt aus dem Fauchille'schen Entwurf Art. 3. Die Registrierung selbst aber ist bei ihm von der Staatsangehörigkeit des Eigentümers, des Führers und mindestens $^3/_4$ der Besatzung abhängig.

[12]) PLA 8.

[13]) PLA 7 I; ebenso F, B, I, GB 15 II; T, P, U 18 II; Sp, Nn 17 II; vgl. auch LVG § 2.

[14]) Vgl. Makarov, S. 161.

[15]) PLA 7 II.

[16]) Schreiber, JLV 1924, S. 167 ff; Wegerdt II S. 39; u. III S. 230; Neumeyer 3 I S. 239.

fremden Staat ein Luftfahrzeug, das noch nicht in Betrieb war, so darf der Käufer es in diesem Lande nicht in Betrieb setzen, da es ja hier nicht zugelassen wird. War es aber bereits im Betrieb, so darf der Käufer es nicht weiter im Betrieb halten, da das Luftfahrzeug mit dem Eigentumsübergang die Staatsangehörigkeit verloren hat; denn es wird sofort im Register gelöscht. Eine neue Staatsangehörigkeit hat es aber noch nicht erworben.

Besonders unpraktisch aber sind die Mindestanforderungen des PLA und die vom Landesrecht überall noch darüber hinausgehend erhobenen Anforderungen[17]), wie z. B. die Italiens. Hier wird verlangt[18]), daß das Kapital der Gesellschaft zum größten Teil den italienischen Mitgliedern der Gesellschaft gehöre. Diese Vorschrift ist geradezu absurd, denn die dadurch gewissermaßen verbotenen internationalen Gesellschaften werden oft gerade deshalb gegründet, weil das erforderliche Kapital nicht immer in einem Staat aufzubringen ist. Aus demselben Grunde auch ist es üblich geworden, daß Luftverkehrsunternehmungen ihren Betrieb nicht mehr mit eigenen Luftfahrzeugen führen, sondern diese von Luftfahrzeugfirmen (Fabriken) chartern[19]). In diesem Fall kommt es häufig vor, daß die Luftfahrzeuge eine andere Staatsangehörigkeit besitzen, als die Verkehrsunternehmung, nämlich die ihres Eigentümers. Dies kann zu Verwicklungen führen, wenn ein Staat, in dessen Gebiet die Luftfahrzeuge verkehren sollen, wohl mit dem Staat, dem die Unternehmung angehört, nicht aber mit dem des Eigentümers in vertraglicher Beziehung steht.

Um diesen Übeln abzuhelfen, sind mannigfache Änderungsvorschläge gemacht worden[20]). So wollte Schreiber[21]) neben dem eigentlichen materiellen Eigentum noch ein „Verkehrseigentum" der Verkehrsgesellschaften einführen. Andere wollten den „Luftfahrzeughalter" zum Anhaltspunkt nehmen. Abgesehen davon, daß nur ein Teil der Mängel behoben würde, die Schwierigkeiten der Eigentumsübertragung aber bestehen blieben, ist dieser Vorschlag schon deshalb abzulehnen, weil hier eine neue juristische Form geschaffen würde, der die begriffliche Unterlage fehlt: einen internationalen Halterbegriff gibt es nicht[22])

Dann soll aus der Analogie Seeschiff — Luftschiff heraus den Luftfahrzeugen die Staatsangehörigkeit des Heimathafens, ihres Standortes zugewiesen werden[23]). Dem ist entgegenzuhalten, so verlockend der Vorschlag auch ist, daß ein Heimathafen sehr leicht gewechselt werden kann, besonders bei den internationalen Luftverkehrsgesellschaften. Dem ist auch nicht mit dem Eintragungszwang abzuhelfen, da das Register dann bei jedem Wechsel

---

17) Makarov, S. 162.
18) Art. 6.
19) Schreiber, JLV 24 S. 167 ff.
20) Das CIANA-Abkommen hat seinem Art. 7 eine Vorschrift angehängt, nach der es den Vertragsstaaten gestattet sein sollte, in ihrer inneren Gesetzgebung von dieser Regelung abzuweichen; jedoch ohne Wirkung für die in ihrem Staatsgebiet verkehrenden Luftfahrzeuge der Vertragspartner.
21) a. a. O. S. 167.
22) Döring III S. 109; Wegerdt II S. 39.
23) Neumeyer S. 240; Kamfenkel S. 44.

des Heimathafens unrichtig wäre, was eine dauernde Löschung und Neueintragung in den verschiedenen Registern erforderlich machen würde. Außerdem wären die Staaten u. U. gezwungen, ausländischen Luftfahrzeugen ihren Schutz angedeihen zu lassen, wenn diese auf ihrem Gebiet ihren Heimathafen hätten. Aus all diesen Gründen ist der Vorschlag abzulehnen[24]).

Weiter wurde der Vorschlag gemacht, die Staatsangehörigkeit des Luftfahrzeuges nach dem Wohnsitz des Eigentümers zu bestimmen[25]). Dieser Vorschlag ist nicht neu, wollte man doch schon 1911 auf der Madrider Tagung des Instituts für Internationales Recht auch Luftfahrzeuge von Ausländern im Inland eingetragen wissen[26]). Ebenso wollte schon der 1911 auf dem Pariser Kongreß vom Comité Juridique International de l'Aviation beschlossene Code de l'air aérien wenigstens bei Luftfahrzeugen im Eigentum von Gesellschaften auf deren Sitz abstellen[27]). Der Vorschlag ist verblüffend in seiner Einfachheit und Zweckmäßigkeit. Triftige Einwände sind kaum zu erheben. Die Möglichkeit, daß Ausländern diplomatischer Schutz zuteil wird, muß hinter dem Vorteil, daß alle Mängel des gegenwärtigen Rechtszustands verschwinden, zurücktreten. Entweder bei der Einführung der Änderung oder nachträglich durch eine internationale Kommission müßten einheitliche Gesichtspunkte für die Voraussetzungen der Eintragung aufgestellt werden. Dadurch wäre zu verhindern, daß manche Staaten sich durch laxe Handhabung der Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen ein Geschäft aus der Eintragung der Luftfahrzeuge machten.

Wurde dieses Prinzip zwar bis heute noch nicht in das PLA oder in die deutschen Abkommen aufgenommen, so hat doch wenigstens das PLA seinen Vertragsstaaten durch Änderung des Art. 7 die Möglichkeit an die Hand gegeben, es einzuführen. Es steht somit allen Vertragsstaaten des PLA wie der deutschen Abkommen, die ja Eintragungsvorschriften nicht kennen, offen, eine Änderung herbeizuführen. Allerdings sollte, um eine zwiespältige Entwicklung zu vermeiden, darauf gedrungen werden, daß der bisherige Zustand überall verschwindet. Anders wären Luftfahrzeuge mit doppelter Staatsangehörigkeit unvermeidlich[28]).

Von dieser Möglichkeit ist bis jetzt noch nirgends Gebrauch gemacht worden. Nur die Luftverkehrsverordnung der Saarregierung sah vor, daß die Luftfahrzeuge der Personen, die ihren ständigen Wohnsitz im Saargebiet

---

[24]) Döring III S. 109; Schleicher III S. 30; Makarov S. 159. — Einen geringen Ansatz zur Entwicklung in dieser Richtung zeigt auch das panamerikanische Abkommen: Es schreibt vor, daß der Eintragungsschein der Luftfahrzeuge auch deren Heimathafen angeben soll (Art. 8).

[25]) Wegerdt II S. 40; Döring III S. 109; Beschluß 22 der IHK, AfL 1931 S. 241.

[26]) v. Bar S. 1027.

[27]) Art. 6.

[28]) Wegerdt II S. 40. — Auch das panamerikanische Abkommen überläßt die Bestimmung der Eintragungsart dem Landesrecht seiner Vertragsstaaten (Art. 8).

hatten, einzutragen seien[29]). Alle übrigen Landesrechte stehen dem Vorbild des PLA folgend, auf dem Grundsatz der Eintragung nach der Nationalität des Eigentümers[30]) und scheinen diesen Grundsatz auch beibehalten zu wollen. Geringe Ansätze zur Durchbrechung finden sich zuweilen. So ist es nach deutschem Recht gestattet, daß Luftfahrzeuge im Eigentum von Ausländern, die ihren Wohnsitz im Reich haben, vom Reichsverkehrsministerium (Reichsluftfahrtministerium) zum Verkehr im Deutschen Reich zugelassen werden[31]); ins Register werden sie aber nicht eingetragen.

3. Kennzeichen.

Wohl die Luftverkehrsgesetze aller Staaten kennen eine Vorschrift, nach der es den Luftfahrzeugen zur Pflicht gemacht ist, Kennzeichen zu führen. Auf diese landesrechtlichen Bestimmungen beziehen sich alle Abkommen, wenn sie den Luftfahrzeugen dieselbe Pflicht im zwischenstaatlichen Verkehr auferlegen[32]) hinsichtlich des Verfahrens, in dem die Kennzeichen erteilt werden. Weder das PLA noch die deutschen Staatsverträge kennen ein eigenes Eintragungsverfahren. Auch über die Art der Kennzeichen sowie über die Voraussetzungen ihrer Erteilung verbreiten sich die deutschen Abkommen nicht, im Gegensatz zum PLA. Sie begnügen sich damit, „deutliche und gut sichtbare Abzeichen" zu verlangen. Alles weitere überlassen sie dem Landesrecht; dieses folgt der Regelung des PLA fast durchweg.

Im einzelnen muß also das Luftfahrzeug ein Hoheitsabzeichen und ein Eintragungsabzeichen führen. Beide zusammen bilden das Kennzeichen. Außerdem sind am Rumpf sichtbar anzubringen Angaben über Person und Wohnsitz des Eigentümers. Das Hoheitsabzeichen besteht meistens aus einem oder zwei Buchstaben[33]). Es hat nur den Zweck, die Zugehörigkeit des Luftfahrzeugs zu seinem Heimatstaat darzutun. Das Luftfahrzeug trägt das Hoheitszeichen des Staates, dessen Staatsangehörigkeit es besitzt, in dessen Register es eingetragen wird und von dem es auch sein Eintragungszeichen erhält.

Es ist der Vorschlag gemacht worden, bei kleinen Luftfahrzeugen insbesondere Sportluftfahrzeugen aus Ersparnisgründen vom Eintragungszwang abzusehen und es dem Eigentümer zu überlassen, ob er sein Luftfahrzeug eintragen lassen will oder nicht[34]). Mag dies auch eine wesentliche Erleichterung für die Eigentümer solcher kleinen Luftfahrzeuge bedeuten, so wird doch kein Staat auf die Eintragung und besonders die Kennzeichnung der fremden Luftfahrzeuge, die über seinem Gebiet verkehren, verzichten, selbst wenn sie noch so klein sind. Es wäre einfach unmöglich, solange das Luft-

---

[29]) § 2. — Die deutsch-saarländische Vereinbarung über den Luftverkehr ließ diese Frage vollkommen offen.
[30]) Vgl. LVG § 2, II.
[31]) LVVO § 11 II.
[32]) PLA 10; Sz 5; Dk 4; Oe 7 I; Ne, Sn 6 I; F, B, T, I, GB, Sp, Nn, P, U 5 I.
[33]) PLA Anhang A.
[34]) Döring III S. 108.

fahrzeug nicht landet, seine Identität und damit die des Eigentümers festzustellen. Überdies, wo soll die Grenze sein zwischen groß und klein? In den äußeren Abmessungen wäre sie doch wohl zu willkürlich gewählt. Wollte man sie aber nach der Motorleistung bestimmen, dann wäre eine Kontrolle des fliegenden Luftfahrzeugs vom Boden aus unmöglich. Es wäre nicht zu verhindern, daß an sich eintragungspflichtige ausländische Luftfahrzeuge ohne Kennzeichen zu unlauteren Zwecken in ein fremdes Staatsgebiet eindringen.

Das Eintragungszeichen ist nach dem PLA aus vier verschiedenen Buchstaben zusammengesetzt, von denen der erste für die meisten Staaten feststeht, und unter denen mindestens ein Vokal sein muß. Manche, nicht dem PLA angehörenden Staaten verwenden Ziffern als Eintragungszeichen. Sie werden jedoch allmählich zu Buchstaben übergehen, da sich dies zu einem internationalen Brauch ausgebildet hat. Das Buchstabenzeichen — Hoheits- und Eintragungszeichen zusammen — wird zugleich als Rufzeichen im funkentelegraphischen Verkehr der Luftfahrzeuge mit den Bodenstationen verwandt[35]). Dies läßt sich aber wegen des Aufbaues der Morsezeichen mit Ziffern nicht so glatt durchführen. Das Deutsche Reich hat im Jahre 1934 anstelle der Ziffern Buchstaben für das Eintragungszeichen eingeführt[36]), nachdem es schon vorher seit Annahme des Weltfunkvertrages ein aus vier Buchstaben zusammengesetztes Rufzeichen verwenden lassen mußte[37]).

Während also die Abzeichen des Luftfahrzeugs es ermöglichen sollen, dieses in der Luft kenntlich zu machen, dient der Eintragungsschein dazu, die Verhältnisse des Luftfahrzeugs auf dem Boden festzustellen. Die Abzeichen sind nur ein äußerliches Unterscheidungsmerkmal. Sie erbringen keinen Beweis für die Staatsangehörigkeit des Luftfahrzeugs[38]). Dieses Ausweispapier dagegen ist eine Urkunde, die der Nachweisung der Rechtsverhältnisse eines Luftfahrzeugs dienen soll. Während die früheren deutschen Abkommen sich damit begnügten, die jeweils nach Heimatrecht des Luftfahrzeugs erforderlichen Ausweise auch im zwischenstaatlichen Luftverkehr zu verlangen[39]), sind das PLA und die durch dieses am stärksten beeinflußten jüngeren deutschen Abkommen weitergegangen. Das PLA hat einheitliche Ausweise für den Verkehr der Luftfahrzeuge im Gebiet seiner Vertragsstaaten geschaffen. Diese haben die deutschen Abkommen übernommen.

Zu diesen einheitlichen Papieren gehört der Eintragungsschein[40]). Vorschriften über seinen Inhalt gibt allein das PLA[41]). Hiernach muß der Eintragungsschein Auskunft geben über Hersteller und Eigentümer des Luftfahrzeugs, Hoheits- und Eintragungszeichen sowie den Tag der Eintragung. Alle diese Merkmale werden wohl auch in jedes staatliche Luftfahrzeugregister eingetragen sein. Der Eintragungsschein ist demnach nicht nur ein

[35]) PLA Anhang A.
[36]) Verordnung vom 20. 3. 34, RGBl. 1934, I S. 204.
[37]) Allgemeine Vollzugsordnung § 14.
[38]) Volkmann, S. 65.
[39]) Sz 5; Dk 4; Oe 7 II; Ne, Sn. 6 II.
[40]) PLA 19a; F, B, I, T, GB, Sp, Nn, P, U 5 II.
[41]) Anhang A Ziff. 1c.

Zeugnis über die erfolgte Eintragung des Luftfahrzeugs in das Register seines Heimatstaates, sondern auch gleichzeitig ein Auszug aus diesem Register[42]). Ein nach deutschem Landesrecht von deutschen Behörden ausgestellter Eintragungsschein hat entsprechenden Inhalt[43]).

Zuständig zur Ausstellung eines Eintragungsscheines kann natürlich nur der Registerstaat sein. Eine Anerkennung einer ausländischen Urkunde im engeren Sinn ist hier undenkbar, im weiteren Sinn anerkennen muß natürlich jeder Vertragsstaat die ausländische Eintragungsbescheinigung. Die Nachprüfung der Urkunde auf die Echtheit ist ihm selbstverständlich jederzeit gestattet. Von Interesse für ihn ist dabei die Übereinstimmung der Urkunde mit dem Registereintrag. Diese Prüfung wird sehr erleichtert, wenn die Vertragsstaaten die Registereintragungen der anderen Vertragsstaaten kennen. Daher bestimmen das PLA und einige der neueren deutschen Abkommen[44]), daß den Vertragsgegnern die Eintragungen und Löschungen im Register von Zeit zu Zeit bekannt zu machen sind. Wo eine solche Bekanntmachung nicht geschieht, wie beim Verkehr zwischen den Vertragsstaaten der meisten deutschen Abkommen, muß sich die Nachprüfung der Urkunden auf ihre Echtheit beschränken. Dies wird im allgemeinen genügen. Eine so ausgedehnte gegenseitige Mitteilung der Registereinträge würde eine starke Vermehrung der Behördenarbeit und ungeheure Kosten verursachen. Einen Wert hätte die Mitteilung ja nur, wenn auch alle Behörden, die mit der Nachprüfung derartiger Urkunden befaßt sind, also wohl die gesamte Luftpolizei, im Besitze sämtlicher in Frage kommender ausländischer Registerauszüge wären. Aus diesem Grunde wohl nehmen auch die jüngsten deutschen Abkommen[45]) von einer solchen Verpflichtung Abstand.

4. Lufttüchtigkeit.

Betriebsuntaugliche Luftfahrzeuge können schweren Schaden anrichten: Wenn sie abstürzen, bringen sie nicht nur ihre Insassen in Gefahr, sondern auch die Bodenbewohner. Aus diesen Gründen haben die Staaten sich bewogen gesehen, strenge Anforderungen an die Betriebssicherheit der Luftfahrzeuge zu stellen. Die Luftfahrzeuge werden einer Prüfung über ihre Betriebssicherheit unterzogen und werden nur, wenn das Ergebnis befriedigend ausfällt, zum Luftverkehr zugelassen[46]). Hierüber wird den Luftfahrzeugen eine Urkunde ausgestellt, der Zulassungsschein. Wenn kein besonderes Zeugnis über die Ergebnisse der Tauglichkeitsprüfung ausgestellt wird, gibt der Zulassungsschein auch darüber Auskunft, daß das Luftfahrzeug nach Ansicht der zuständigen Behörden betriebssicher ist[47]).

Dieses Verfahren konnte im internationalen Verkehr nicht genügen. Aus ihrem Mißtrauen fremden Luftfahrzeugen gegenüber glaubten die Staaten, einer zusätzlichen Sicherheitsgarantie nicht entbehren zu können. An

---

[42]) Vgl. Neumeyer 3 I S. 246 f.
[43]) Vgl. Anlage 2 Muster 1 zu DLVVO § 5.
[44]) PLA 9; F, B, I, GB 16; Sp. 18.
[45]) Nn, P, U.
[46]) DLVVO §§ 2, 3.
[47]) Vgl. Anlage 2 zu DLVVO §§ 5, 6.

sich ist ja jeder Staat berechtigt, von den fremden Luftfahrzeugen, die sein Gebiet berühren, ebenso gut wie von seinen eigenen zu verlangen, daß sie sich seinem Prüfungs- und Zulassungsverfahren unterwerfen. Da ein solches Vorgehen aber jeden zwischenstaatlichen Luftverkehr unterbinden und den Zweck aller Luftverkehrsabkommen in Frage stellen würde, hat man nach einem Ausweg gesucht. Man sah ein, daß unmöglich jeder Staat den Verkehr ausländischer Luftfahrzeuge in seinem Gebiet von einem besonderen Zulassungsverfahren abhängig machen dürfe. Daher beschränkte man sich auf das Zulassungsverfahren des Heimatstaates. Eine von diesem auszustellende Urkunde bezeugt das stattgehabte Verfahren. Die Abkommen verlangen aber die Ausstellung eines besonderen Zeugnisses über die Ergebnisse der Tauglichkeitsprüfung. Eingeführt wurde dieses zuerst durch das PLA, von hier wurde es in die deutschen Abkommen übernommen.

Ein solches Lufttüchtigkeitszeugnis kann nur dann internationale Bedeutung erlangen, wenn seine Gültigkeit über das Ausstellungsland hinausreicht. Zu diesem Zweck haben die PLA-Staaten die Verpflichtung übernommen, die von den Vertragsstaaten ausgestellten Lufttüchtigkeitszeugnisse als gültig anzuerkennen[48]). Dies bedeutet nicht nur, daß durch das Mitführen eines anerkannten ausländischen Zeugnisses der Verpflichtung, nach der ein solches im internationalen Verkehr erforderlich ist, genügt wird[49]), denn nicht nur die Tatsache der Existenz einer solchen Urkunde erhält durch die Anerkennung rechtliche Bedeutung für den Einflugstaat, sondern auch ihr Inhalt. Aus ihm ersehen die Behörden des Einflugstaates, daß nach Ansicht der ausstellenden Behörde des Heimatstaates das Luftfahrzeug als lufttüchtig anzusehen ist. Inhalt und Wirkung des Lufttüchtigkeitszeugnisses beurteilt ich nach dem Recht des Ausstellerstaates, da das Zeugnis als solches, nicht an Stelle eines inländischen nach den Grundsätzen des anerkennenden Staates ausgestelltes Zeugnis anerkannt wird[50]). Hierin liegt der Unterschied zu denjenigen Abkommen, die nur die Mitführung der nach Heimatrecht erforderlichen Ausweise verlangen: so die beiden ältesten deutschen Abkommen, die sich über die Wirkung der ausländischen Urkunden im internationalen Luftverkehr nicht aussprechen[51]). Damit werden diesen heimatstaatlichen Urkunden aber keinesfalls Rechtswirkungen im Einflugstaat beigelegt. Man verlangt nur das Mitführen dieser Urkunden und verläßt sich darauf, daß der Heimatstaat schon genügende Bedingungen für die Erteilung aufgestellt hat.

Anders liegt die Sache bei den meisten deutschen Abkommen. Diese gestehen den Ausweisen, die von dem einen Vertragsteil ausgestellt sind, im Gebiet des anderen Vertragsstaates dieselbe Gültigkeit zu, die die von diesem ausgestellten entsprechenden Ausweise besitzen[52]). In diesem Falle aber wird die Wirkung der ausländischen Urkunde nach inländischem Recht beurteilt. Diese Regelung hat den Vorzug der Einfachheit. Die mit der Kontrolle aus-

[48]) PLA 13.
[49]) Wie Neumeyer 3 I S. 250 meint.
[50]) Oppikofer I S. 367.
[51]) Sz 6 I; Dk 4.
[52]) Ne 6 IV; Oe 7 IV; Sn 6 IV; F, B, I, GB 5 V; T, Sp, Nn, P, U 7 I.

ländischer Ausweise befaßten Behörden brauchen nicht Kenner des betreffenden fremden Rechtes zu sein. Daneben ist allerdings der Nachteil nicht zu verkennen, daß die von den verschiedenen Vertragsstaaten ausgestellten Ausweise nach Form, Inhalt und Wirkung wohl alle verschieden sind[53]). Doch kann gerade bei den Lufttüchtigkeitszeugnissen ein wesentlicher Unterschied nicht bestehen. Aus diesem Grund soll auch der Lufttüchtigkeitsschein des Havanna-Abkommens ein Zeugnis darüber sein, daß die Anforderungen aller im Schein besonders aufzuführenden Vertragsstaaten erfüllt sind[54]). Ob man aber einer nationalen Behörde die dadurch im Interesse des Luftverkehrs erforderliche Prüfung mit Rücksicht auf die Anforderungen aller Vertragsstaaten zumuten kann, muß bezweifelt werden. Dies setzt doch notwendig einheitliche, möglichst international festgelegte Anforderungen voraus. Die Unterschiede in den Anforderungen an die Lufttüchtigkeit können deshalb nicht sehr groß sein, da die Lufttüchtigkeit ein absoluter Begriff ist. Entweder ist ein Luftfahrzeug lufttüchtig oder es ist es nicht. Mag auch der eine Staat höhere Anforderungen an die Betriebssicherheit eines Luftfahrzeugs stellen als ein anderer, so sind das zusätzliche Anforderungen. Das Minimum der Lufttüchtigkeit aber wird von allen Staaten verlangt. Unterschiede in der Verwendung der Luftfahrzeuge — Frachtbeförderung, Personenbeförderung — sind dagegen eine Frage der Zulassung. Die Zulassung eines Luftfahrzeugs zum Verkehr ist ebenfalls ein Akt der Behörde des Heimatstaates. Sie ist Voraussetzung der Eintragung und findet deshalb im internationalen Luftverkehrsrecht keine besondere Beachtung.

Unter das Recht der Staaten, die fremden Luftfahrzeuge in ihrem Gebiet einer Prüfung zu unterziehen[55]), fällt auch die Prüfung des Lufttüchtigkeitszeugnisses. Sie erstreckt sich aber wegen der Anerkennung nicht auf eine Nachprüfung daraufhin, ob die Zeugnisse zu Recht erteilt sind, sondern nur auf ihre Echtheit und andere äußerliche Eigenschaften[56]). Eine Prüfung dahingehend, ob die Voraussetzungen für den Besitz eines Luftfahrzeugs noch vorliegen, steht dem Einflugstaat ebenfalls nicht zu. Dies ist jedoch vollkommen verfehlt: die Prüfung, ob eine wirkliche Lufttüchtigkeit noch fortbesteht oder nicht, kann doch nur der Staat ausführen, in dem sich das Luftfahrzeug befindet[57]). Ihm soll doch gerade durch das Lufttüchtigkeitszeugnis eine Garantie für die Lufttüchtigkeit des Luftfahrzeugs gegeben werden. Was nutzt ihm aber die Garantie, wenn er nicht feststellen darf, ob der garantierte Zustand noch fortbesteht. Gegen nicht mehr betriebssichere fremde Luftfahrzeuge kann sich der Einflugstaat ohne ein solches Recht nur schützen durch ein polizeiliches Verbot der Inbetriebnahme des Luftfahrzeugs. Da dies im Ergebnis dasselbe bedeutet wie die Verneinung der Wirksamkeit eines Lufttüchtigkeitszeugnisses wegen nicht mehr bestehender Voraussetzungen, sollte man sich doch entschließen, den Vertragsstaaten das Recht zu

---

53) Vgl. Oppikofer I S. 369.
54) Art. 12.
55) Vgl. oben Seite 25.
56) Oppikofer I S. 373.
57) Oppikofer, a. a. O.

gewähren, von anderen Vertragsstaaten ausgestellte Lufttüchtigkeitszeugnisse auf die Fortdauer der Voraussetzungen nachzuprüfen. Hierfür hat sich das Havanna-Abkommen entschieden[58]), das seinen Vertragsstaaten die Möglichkeit gibt, die Lufttüchtigkeit fremder Luftfahrzeuge nachzuprüfen und im Falle eines negativen Ergebnisses dem Zeugnis die Anerkennung zu versagen. Dies setzt natürlich, um nicht zur Plage der Luftfahrt zu werden, voraus, daß die Vertragsstaaten einheitliche Anforderungen an die Lufttüchtigkeit der Luftfahrzeuge stellen. Allen Interessen wird am ehesten gedient, wenn vertragliche Rahmenvorschriften den Staaten die Anleitung hierzu geben.

Wie die Erteilung, so gehört auch die Entziehung eines Lufttüchtigkeitszeugnisses wegen nicht mehr bestehender Voraussetzungen zur Zuständigkeit des Heimatstaates. Ein anderer Staat kann dem Luftfahrzeug die Bescheinigung also nicht entziehen, auch wenn weder seine noch die Anforderungen des Heimatstaates erfüllt werden[59]). Es ist daher für die Vertragsstaaten des PLA und der deutschen Abkommen im Falle der nicht noch vorhandenen Lufttüchtigkeit keine Handhabe gegeben, da ja die ausländischen Zeugnisse anerkannt werden müssen. Dem Einflugstaat bleibt nur die Möglichkeit, den Heimatstaat auf das Wegfallen der Voraussetzungen aufmerksam zu machen.

5. Bordfunkgerät.

Um die Sicherheit einmal des Luftfahrzeugs selbst, dann aber der Bodenbewohner zu erhöhen, sind die Bordfunkgeräte von großer Bedeutung geworden. Mit ihrer Hilfe können dem Luftfahrzeug Wetternachrichten und Orientierungsbehelfe vermittelt werden. Trotzdem war man nicht geneigt, eine grundsätzliche Verpflichtung der Luftfahrzeuge zum Mitführen von Bordfunkgeräten in die Abkommen aufzunehmen. Dazu war das Streben der Staaten nach absoluter Sicherheit zu stark, sodaß die Mitnahme von Funkgerät unerwünscht erschien. Zu leicht könnte das Funkgerät, wenn nicht zur Spionage selbst, so doch zur Übermittlung von Spionagenachrichten benutzt werden. Weiter wäre es möglich, daß Nachrichten übermittelt wurden, die unter das staatliche Postregal fallen. Auch könnte durch ungeschickte Hände der übrige Funkverkehr gestört werden. Nicht zuletzt ist für die Behandlung der Frage der Umstand maßgebend, daß die elektrischen Wellen, die das Gebiet der Staaten durchdringen, ja auch deren Hoheit, die „Fernmeldehoheit"[60]), berühren. Trotz all dieser entgegenstehenden Staatsinteressen wird die Mitführung von Bordfunkgerät zur Sicherheit der Luftfahrzeuge mit wachsender Verkehrsbedeutung immer notwendiger. Es ist daher an der Zeit, daß die Staaten ihre Auffassung vom Funkgerät im Luftfahrzeug grundlegend ändern. Aus diesem Grunde auch behandelt die vorliegende Arbeit das Bordfunkgerät nicht bei den von der freien Beförderung ausgeschlossenen Gegenständen, sondern als einen Ausrüstungsgegenstand des Luftfahrzeugs.

Da man wegen dieser Auffassung, daß das Bordfunkgerät eine gefährliche Einrichtung sei, aber auch sich zu einer sofortigen pflichtmäßigen Ausstattung der Luftfahrzeuge mit Bordfunkgeräten, zu einem vollkommenen

---

[58]) Art. 12, V.
[59]) Oppikofer I S. 373.
[60]) Neugebauer I S. 159.

Verbot, nicht entschließen konnte, wurden Vorschriften in die Abkommen aufgenommen, die die Garantie dafür bieten sollten, daß die geschilderten Gefahren weitgehend ausgeschaltet werden.

Alle Vorschriften über Funkgerät gründen sich ebenso wie die rein luftverkehrsrechtlichen Normen auf die Hoheit der Staaten. Nur ist diese hier in zweifacher Richtung von Bedeutung: Neben die Lufthoheit tritt noch die bereits erwähnte Fernmeldehoheit. Dieser unterliegen ebenso wie der Lufthoheit alle Luftfahrzeuge im Bereich des Staatsgebiets[61]) in Übereinstimmung zwischen dem internationalen Luftverkehrsrecht und dem internationalen Funkrecht[62]).

Das PLA sieht ursprünglich für Luftfahrzeuge, die dem öffentlichen Luftverkehr dienen und mindestens 10 Personen fassen, die Verpflichtung vor, mit Sende- und Empfangsfunkgerät ausgerüstet zu sein. Es macht das Inkrafttreten dieser Vorschrift aber davon abhängig, daß die CINA Ausführungsbestimmungen erläßt[63]). Die CINA kann auch jederzeit die Verpflichtung zur Mitnahme von Funkgerät auf andere Arten von Luftfahrzeugen ausdehnen. Im Jahre 1923 sind von ihr Vorschriften erlassen worden: Danach sollten die Luftfahrzeuge, die ohne Zwischenlandung mehr als 160 km oder 25 km über See zurückzulegen haben, soweit sie mehr als 9 Personen einschließlich Besatzung fassen, sofort (Klasse B), die weniger als 10 Personen fassenden Luftfahrzeuge (Klasse A) erst ab Januar 1926 zur Mitführung von Geräten verpflichtet sein. Diese Regel, die an sich nur einen zaghaften Ansatz darstellte, mußte bald wieder verschwinden. Heute gilt wieder der Urtext des PLA[64]).

Von den deutschen Abkommen sehen die meisten einen Vorbehalt zugunsten der Vertragsstaaten vor, wonach es diesen gestattet sein sollte, Vorschriften über die Verpflichtung der Luftfahrzeuge zur Mitführung von Bordfunkgeräten zu erlassen[65]).

Alle deutschen Abkommen, wie das PLA, enthalten Vorschriften über die freiwillige Ausstattung der Luftfahrzeuge mit Funkgerät. Nach dem PLA bedürfen die Luftfahrzeuge zur Mitführung von Funkgerät einer besonderen Erlaubnis des Heimatstaates[66]). Einige der älteren deutschen Abkommen behalten die Zulassung von Bord-Funkgeräten einer besonderen Vereinbarung der Vertragsstaaten vor[67]). Nach den meisten deutschen Abkommen dürfen die Luftfahrzeuge mit Funkgerät ausgerüstet sein, „wie dies in beiden Vertragsstaaten gestattet ist"[68]). Diese Fassung soll nach Ansicht Neumeyers[69]) dahin ausgelegt werden, daß die nach beiden Landesrechten erforderliche Genehmigung eingeholt werden muß. Da das aber eine unge-

---

61) Neugebauer I S. 159.
62) Allgemeine Vollzugsordnung, 15 § 4.
63) PLA 14 II.
64) Gisart, S. 58, 59.
65) Ne 8; F, B, I 6 II; GB 6 III; T, Sp, Nn, U, P 8 II. DK Zusatzprot. Ziffer 3.
66) PLA 14 I.
67) Sz 7; Sn 9
68) Dk 6; Oe 9; F, B, I 6 I; T 8 I.
69) S. 62.

heure Erschwerung für den internationalen Luftverkehr darstellt, ist nach anderer Ansicht[70]) die angeführte Bestimmung so zu verstehen, daß im Verkehr zwischen den betreffenden Staaten alle nach Heimatrecht des Luftfahrzeugs erforderlichen Voraussetzungen erfüllt werden müssen. Dafür spricht auch eine einfache Überlegung: Sollte die Mitführung von Funkgerät den beiderseitigen Landesrechten unterworfen sein, so daß im Heimatstaat die hier gültigen, im Einflugstaat dessen Bestimmungen erfüllt werden müßten, dann hätte es der erwähnten Bestimmung gar nicht bedurft. Denn dem jeweiligen Landesgesetz sind alle Luftfahrzeuge, die sich in dem betreffenden Hoheitsgebiet aufhalten, kraft der räumlichen Geltung der Landesgesetze unterworfen. Soll aber diese Norm in den Abkommen einen Sinn haben, dann nur den, daß sie einen anderen Rechtszustand schaffen soll, als er ohnehin schon besteht. Dem entspricht allein die verkehrsfreundlichere der beiden Ansichten. Auf diesen Standpunkt stellt sich auch die andere Gruppe der neueren deutschen Abkommen[71]), nach denen nur eine Erlaubnis der zuständigen Behörde des Heimatstaats erforderlich ist.

Eine Bezugnahme auf das Landesrecht ist um so leichter möglich, als dieses in der Regel, gerade weil es wegen der Spionagegefahr von großer Bedeutung für die Landesverteidigung ist, das Mitführen von Funkgeräten in Luftfahrzeugen von einer besonderen Erlaubnis abhängig machen wird[72]). Länder, die den Weltfunkvertrag von 1929 angenommen haben, sind dazu sogar verpflichtet[73]). Für die PLA-Staaten gilt die gleiche Verpflichtung[74]).

Der Weltfunkvertrag hat eine Erleichterung für das Mitführen von Funkgerät im internationalen Luftverkehr gebracht[75]). Der Einflugstaat darf die Mitführung von Funkgerät durch fremde Luftfahrzeuge auf seinem Gebiet nicht mehr von seiner besonderen Erlaubnis abhängig machen, sondern er darf nur noch die Tatsache der bereits erteilten Erlaubnis an Hand der vorzulegenden Genehmigungsurkunde nachprüfen. Diese Vorschrift ist aber nicht als zwingend anzusehen, soweit luftrechtliche Abmachungen anderer Art bestehen[76]). Gegenüber dem Weltfunkvertrag sind die luftrechtlichen Abkommen lex specialis, einerlei ob sie vor oder nach diesem Vertrag entstanden sind. Es ist also hier ausschließlich das Recht der Abkommen gültig. Wo dagegen in den Luftverkehrsabkommen auf das Landesrecht verwiesen ist und der betreffende Staat den Weltfunkvertrag angenommen hat, greifen dessen Vorschriften ein. Die Sachlage ändert sich allerdings, seitdem die internationale Luftfahrtkonferenz im Haag 1928 eine internationale Betriebsordnung für den Funkdienst auf Luftfahrzeugen aufgestellt hat. Da dieser auf den Vorschriften des Weltfunkvertrags aufbaut, werden beide zusammen als lex specialis gegenüber den luftverkehrsrechtlichen Vorschriften anzusehen sein und diese also außer Kraft setzen. Angesichts der Wichtigkeit solcher Vorschriften erscheint die allgemeine Einführung erwünscht.

---

[70]) Gisart S. 53.
[71]) GB Zusatz Art. 2; Sp, Nn, P, U 8 I.
[72]) LVG § 14.
[73]) Allg. Vollzugsordnung Art. 2 I 2.
[74]) PLA 14 I.
[75]) Allg. Vollzugsordnung Art. 15 § 2.
[76]) Vgl. Gisart S. 51/52; a. A. Oppikofer I S. 414.

Noch eine besondere Sicherung gegen Mißbrauch durch unberufene und ungeschickte Hände haben die neueren deutschen Abkommen in einer Vorschrift, nach der das Bordfunkgerät nur von den Besatzungsmitgliedern bedient werden darf, die mit einer besonderen Erlaubnis ihres Heimatstaates versehen sind; dasselbe gilt für das PLA[77]). Spricht auch der Wortlaut „ihres Heimatstaates" in vielen Abkommen dafür, daß hier der Heimatstaat der Besatzungsmitglieder gemeint ist, so wird doch in Anbetracht der Tatsache, daß alle sonstigen Erlaubnisse und Genehmigungen auf dem Gebiete des Luftfahrtzeugfunkrechtes zur Zuständigkeit des Registerstaates gehören, auch hier der Heimatstaat des Luftfahrzeugs gemeint sein[78]). Darauf deutet auch die Fassung in anderen Abkommen[79]).

Das PLA spricht sich über diese Frage überhaupt nicht aus. Es läßt offen, von wem der Erlaubnisschein zu erteilen ist. Sobald der Weltfunkvertrag in Verbindung mit der Flugfunkbetriebsordnung von 1928 geltendes Recht geworden ist, ist eine einheitliche Regelung geschaffen: Die Verleihung irgend eines Vertragsstaates sollte in Anbetracht der weitgehenden Verflechtung des Weltluftverkehrs jedenfalls genügen[80]).

Das Bordfunkgerät darf auch nicht frei in jeder Weise benutzt werden. Die Bedienung des Geräts hat sich nach den Vorschriften des überflogenen Staates zu richten[81]), solange die internationale Betriebsordnung noch nicht in Kraft getreten ist.

Wie die Staaten, in denen ein ausländisches Luftfahrzeug landet, ganz allgemein berechtigt sind, das Luftfahrzeug daraufhin zu untersuchen, ob es ihren Anforderungen genügt, so haben sie auch nach dem Weltfunkrecht das Recht, die Bordfunkgeräte der Luftfahrzeuge daraufhin zu prüfen, ob sie den Anforderungen des internationalen Funkrechts entsprechen[82]). Durch Vorlage der heimatstaatlichen Verleihungsurkunde wird diese Prüfung allerdings hinfällig[83]).

6. Beschlagnahmeschutz.

Im internationalen Eisenbahnverkehrsrecht hat der Gedanke des Schutzes des Betriebes vor Wegnahme der Betriebsmittel in Beschlagnahmeschutzvorschriften seinen Niederschlag gefunden. Dem internationalen Luftverkehr geht ein solcher Schutz noch in hohem Maße ab. Um seiner Aufgabe als Verkehrsmittel vollkommen gerecht werden zu können und um eine glatte Abwicklung des Luftverkehrs sicherzustellen, muß verhütet werden, daß Luftfahrzeuge, in erster Linie Verkehrsluftfahrzeuge, durch irgendwelche Maßnahmen den Verkehrsunternehmungen und damit dem Verkehr entzogen werden. Aus diesem Grund enthalten das PLA und die neueren deutschen

---

77) PLA 14 I 2; F, B, I 6 I 2; T, Sp, Nn, P, U 8 I 2.
78) Gisart, S. 71; Neumeyer S. 61.
79) GB 6 II; USA 9 II.
80) Gisart S. 70.
81) Oe 9 I; GB 6 I; Ne 8; Sp, Nn, P, U 8 I.
82) Neugebauer I S. 154.
83) Allg. Vollzugsordnung Art. 15 § 2.

Abkommen eine Vorschrift, nach der die Luftfahrzeuge wegen Ansprüchen aus Urheberrechtsverletzungen nicht beschlagnahmt werden dürfen, wenn eine vereinbarte oder von der zuständigen Behörde festgesetzte Sicherheit hinterlegt wird[84]). Diese Bestimmung ist jedoch vollkommen unzureichend: der erstrebte Zweck, Schutz des Luftverkehrs vor Entzug seiner Betriebsmittel, wird durch die Hinterlegung einer Sicherheit gewiß nicht erreicht. Welches Luftfahrzeug führt bei jedem Auslandsflug derartige Summen mit sich ?

Großzügiger ist schon das deutsche Landesrecht: Im Falle fremde Luftfahrzeuge sich im Inland aufhalten, tritt eine Schutzwirkung, die zur etwaigen Beschlagnahme führen könnte, überhaupt nicht ein[85]). Dasselbe gilt für Staaten, die ebenso wie Deutschland die revidierte Pariser Verbandsübereinkunft in der Haager Fassung von 1925 angenommen haben[86]). Das Urheberschutzrecht ist als lex specialis gegenüber dem Luftverkehrsrecht anzusehen und geht diesem daher vor[87]). Hier ist dem Luftfahrzeug also ein weitergehender Schutz gewährt als in den Luftverkehrsabkommen.

Dies ist aber noch immer nicht genügend. Viel häufiger sind die Fälle, wo es möglich ist, ein Luftfahrzeug wegen anderer bürgerlich-rechtlicher Ansprüche auf Grund eines Arrests oder einstweiliger Verfügung zu beschlagnahmen. Auch hiergegen muß der Luftverkehr geschützt werden[88]). Zwar nicht so sehr der Luftverkehr schlechthin, wie gerade die Verkehrsluftfahrt. Diese hat so eminente Bedeutung für den gesamten internationalen Verkehr, daß ihre ungestörte Abwicklung als im öffentlichen Interesse liegend angesehen werden kann. Durch den plötzlichen Ausfall eines Verkehrsluftfahrzeugs erwüchse nicht nur dem Verkehrsunternehmer, sondern auch den Reisenden, Versendern und Empfängern von Gütern großer Schaden. Dem würde ja wohl durch ein Verbot der Beschlagnahme auf der Reise befindlicher und reisefertiger Luftfahrzeuge vorgebeugt[89]), doch ist auch dies noch kein genügender Schutz. Dem Verkehrsunternehmer müssen nicht nur die unbedingt erforderlichen, sondern auch die zum etwaigen Ersatz notwendigen Luftfahrzeuge jederzeit zur uneingeschränkten Verfügung stehen, wenn nicht der planmäßige Luftverkehr geschädigt werden soll. Daß öffentlicher Verkehr einen derartigen Schutz verlangt, zeigt der Vergleich mit dem Eisenbahnrecht: Die Eisenbahnfahrbetriebsmittel sind schlechthin — also ohne Rücksicht auf ihren derzeitigen Gebrauch — nach deutschem Reichsgesetz unpfändbar[90]). Gleiches muß auch den Verkehrsluftfahrzeugen zugestanden werden, nachdem sie die heutige Verkehrsbedeutung erlangt haben.

Ein großer Fortschritt ist auf diesem Gebiet erreicht worden gegenüber den Luftverkehrsabkommen durch den Abschluß des Abkommens zur Vereinheitlichung von Regeln über die Sicherungsbeschlagnahme von Luft-

[84]) PLA 18; F, B, I GB 17; T, Sp, P, U 19; Nn 18.
[85]) Pat. G. § 7 Abs. 4.
[86]) Art. 5 Ziff. 2.
[87]) Oppikofer I S. 381.
[88]) Döring III S. 127.
[89]) Wüstendörfer S. 16.
[90]) RGBl. 1886 S. 131.

fahrzeugen[91]). Hier wird bestimmt[92]), daß der Beschlagnahme ohne vollstreckbaren Titel nicht unterliegen: Luftfahrzeuge im staatlichen Dienst, Luftfahrzeuge des planmäßigen Linienverkehrs und deren notwendiger Ersatz, sowie andere Luftfahrzeuge, die dem Beförderungszweck dienen und reisefertig sind, unter gewissen Voraussetzungen. Damit ist zwar ein so vollkommener Schutz, wie ihn die Eisenbahnen genießen, noch nicht erreicht, doch ist dem dringlichsten Bedürfnis nach einem Schutz des Luftverkehrs vor plötzlichen Störungen abgeholfen.

V. Die Besatzung.

1. Befähigung.

Im Interesse eines zuverlässigen Luftverkehrs wie auch zum Schutz der überflogenen Bodenbewohner ist es unbedingt erforderlich, daß nur zuverlässige Luftfahrer die Luftfahrt ausüben. Es wäre unsinnig, auf der einen Seite strenge Anforderungen an die Lufttüchtigkeit der Luftfahrzeuge zu stellen, um auf der anderen Seite jedem Beliebigen die Ausübung der Luftfahrt zu gestatten. Es ist daher gerechtfertigt, wenn man zum Zwecke weitgehender Verkehrssicherheit besondere Anforderungen an die Zuverlässigkeit des Bedienungspersonals der Luftfahrzeuge stellt.

Die Besatzungsmitglieder werden in zwei Gruppen eingeteilt: 1. Personen, die zur Ausübung ihrer Tätigkeit im Luftfahrzeug nach Landesrecht einer besonderen Erlaubnis bedürfen (z. B. Luftfahrzeugführer, Funker, Orter) und 2. Personen, die zur Bedienung des Luftfahrzeugs nicht erforderlich sind (Stewards).

Für die Angehörigen der ersten Gruppe ist schon nach Landesrecht wohl immer eine besondere Erlaubnis und Bescheinigung derselben erforderlich[1]). Die deutschen Abkommen konten sich damit begnügen, die nach Heimatrecht des Luftfahrzeugführers und der anderen betriebswesentlichen Besatzungsmitglieder erforderlichen Bescheinigungen auch im zwischenstaatlichen Luftverkehr zu verlangen[2]). Von diesen nach Landerecht erforderlichen Bescheinigungen werden Befähigungszeugnisse und Zulassungsscheine besonders hervorgehoben. Dieselben Papiere verlangt auch das PLA[3]), das sich nicht mit einem Verweis auf die nach Landesrecht erforderlichen Urkunden begnügt. Zuständig für die Ausstellung solcher Urkunden ist nach allen Abkommen der Heimatstaat des Luftfahrzeugs. Dies wird zwar nur vom PLA ausdrücklich hervorgehoben, muß aber auch für die deutschen Abkommen gelten. Als Kollektivabkommen ist das PLA in der Lage und wohl der Einheitlichkeit halber auch genötigt, besondere Bestimmungen über In-

---

[91]) vom 29. 5. 1933 — RGBl. 1935, II S. 301 ff.

[92]) Art. 2, III; übereinstimmend deutsches Gesetz zur Durchführung dieses Abkommens §§ 1 u. 4 Abs. 1. — RGBl. 1935, I S. 385 f.

[1]) Vgl. LVG § 4.

[2]) Sz 6 I; Dk 4; Ne, Sn 6 III; Oe 7 II; F, B, I, GB 5 III; T, Sp, Nn, P, U 6 I.

[3]) PLA 12.

halt und Form der Fähigkeits-Bescheinigung zu erlassen[4]). Danach ist das Befähigungszeugnis ein Ausweis, der dartut, daß nach Ansicht der ausstellenden Behörde der Inhaber fähig ist, die betreffende Tätigkeit an Bord des Luftfahrzeugs auszuüben.

Die von dem Deutschen Reich geschlossenen Abkommen wie das PLA bedingen die gegenseitige Anerkennung der staatlichen Erlaubnis für Luftfahrzeugführer durch die Vertragsstaaten[5]). Der Erlaubnisschein[6]), der z. B. einem deutschen Staatsangehörigen vom Deutschen Reich erteilt worden ist, macht also auch im Gebiet der Vertragsstaaten zur Führung von Luftfahrzeugen befugt und umgekehrt. Man hat diese gegenseitige Anerkennung der Erlaubnis deshalb eingeführt, weil sonst die Besatzungsmitglieder der Luftfahrzeuge, die über die Landesgrenze hinaus verkehren, in jedem Staat, dessen Gebiet sie berühren, eine besondere Erlaubnis erwirken müßten.

Die Erlaubnis gilt nach einigen der jüngeren deutschen Abkommen nur für Luftfahrzeuge, die die gleiche Staatsangehörigkeit haben wie die Person, der die Genehmigung erteilt worden ist[7]). Die Beschränkung der Anerkennung fremdstaatlicher Erlaubnis auf die Luftfahrzeuge gleicher Staatsangehörigkeit wie die Zeugnisinhaber hat verschiedene Gründe: Einmal sind die Luftfahrzeuge in den einzelnen Staaten von verschiedener Bau- und Bedienungsweise. Es erscheint daher angebracht, die Erlaubnis der Besatzungsmitglieder nur für solche Luftfahrzeuge gelten zu lassen, für die sie ausgebildet sind, und deren Betriebsweise sie kennen. Außerdem war wohl noch ein Grund der Umstand, daß man die Führung und Bedienung einheimischer Luftfahrzeuge den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten wollte.

Kein Vertragsstaat des PLA oder der deutschen Abkommen braucht die einem seiner Staatsangehörigen von einem anderen Vertragsstaat erteilte Erlaubnis anzuerkennen. Andernfalls würde der Staat, der sie erteilt, einen Einbruch in den Hoheitsbereich des anderen Staates begehen, dem die betreffende Person angehört. Denn auf diese Weise wäre es möglich, daß eine Person, der ihr Heimatstaat die Erteilung der Genehmigung verweigert, diese sich bei einem fremden Staat holen könnte und zwar auch mit Wirkung für das Gebiet des Heimatstaates. Aus diesen Gründen haben die Staaten sich das Recht vorbehalten, in solchen Fällen der ausländischen Urkunde die Anerkennung zu versagen[8]).

Über die Angehörigen der Gruppe 2., Besatzungsmitglieder, die für den Betrieb des Luftfahrzeugs nicht von Bedeutung sind, enthält das PLA keine Bestimmung. Nach Vorschrift aller deutschen Abkommen müssen sie jedoch mit Ausweisen versehen sein, die Aufschluß über ihre Identität zu

[4]) Anhang E.
[5]) PLA 13 I; Oe 7 III; Sn, F, B, I, GB V 5; Ne 6 IV; T, Sp, Nn, P, U 7 I.
[6]) In Deutschland „Luftfahrerschein". — LVG § 4.
[7]) T, Sp, P, U 7 I.
[8]) PLA 13 II; Ne 6 V; Oe 7 V; Sn 6 V; F, B, I, BG 5 VI; T, Sp, Nn, P, U 7 II. — Den beiden ältesten deutschen Abkommen ist ein solcher Vorbehalt ebenso unbekannt wie der deutsch-saarländischen Vereinbarung.
[9]) Sz 6 II; Oe 7 III.

geben geeignet sind[9]). Die meisten der deutschen Abkommen gehen aber noch weiter, und verlangen außerdem, daß der Ausweis der betreffenden Besatzungsmitglieder auch über deren Tätigkeit im Luftfahrzeug Auskunft gibt[10]). Diese Ausweise sind aber keine Befähigungszeugnisse. Für sie kommt daher auch eine gegenseitige Anerkennung nicht in Frage. Dies bringen die Abkommen zum Ausdruck, indem sie bei der Aufzählung der anzuerkennenden Urkunden diese Bescheinigungen nicht mit aufführen.

2. Identitätsausweise.

Die Besatzung der Luftfahrzeuge so gut wie alle anderen Personen, die die Landesgrenzen überschreiten, sind den allgemeinen landesrechtlichen Vorschriften, die für den Grenzübertritt gelten, unterworfen. Sie müssen daher insbesondere mit den erforderlichen Einreisepapieren (Paß, Visum) versehen sein. Dies wird von manchen Abkommen noch besonders betont[11]). So selbstverständlich diese Regelung im allgemeinen Verkehr ist, so hinderlich ist sie für den internationalen Luftverkehr. Sie bereitet ihm manche Schwierigkeiten. So ist es z. B. sehr umständlich und beschwerlich, wenn die Besatzungsmitglieder für jeden Einfluß in fremdes Staatsgebiet eines Einreisevisums bedürfen. Dagegen helfen sich die Verkehrsgesellschaften, indem sie die Ausweise ihres Personals von den Behörden der Staaten, die durch die planmäßigen Linien berührt werden, auf längere Zeit visieren lassen[12]). Dieses Verfahren ist aber keine vollkommene Lösung, da die Gesellschaften ihr Personal auch auf anderen Strecken als von vornherein geplant, einsetzen können müssen. Außerdem ist dieses Verfahren schon auf großen Linien, wo mehrere Staaten berührt werden, sehr umständlich.

Es ist vorgeschlagen worden, Abhilfe zu schaffen durch Einführung einer Musterrolle analog dem Seeschiffahrtsrecht[13]). Man darf hierbei aber nicht übersehen, daß bei einer derartigen Lösung eine allzu feste Verbindung zwischen Luftfahrzeug und Besatzung hergestellt wird, die erneute Schwierigkeiten schafft. Gerade im planmäßigen Linienverkehr sind die Luftverkehrsunternehmungen darauf angewiesen, mit dem ihnen zur Verfügung stehenden Personal verschiedene Luftfahrzeuge zu bemannen, damit zwecks Überholung der Maschinen abgewechselt werden kann.

Ist ein Vergleich zwischen der Besatzung eines Seeschiffes und der eines Luftfahrzeugs überhaupt gerechtfertigt? Liegen nicht bei beiden ganz verschiedene Voraussetzungen vor? Während die Seeschiffsbesatzung am Zielhafen angekommen, mehrere Tage Aufenthalt hat, hält sich das planmäßig verkehrende Luftfahrzeug nur wenige Stunden am Reiseziel auf, um bald wieder die Rückreise anzutreten. Noch krasser ist das Mißverhältnis bei den während der Reise erfolgten Landungen. Die Luftfahrzeugbesatzung hat also im Gegensatz zur Seeschiffsbesatzung wenig Zeit und Gelegenheit, in das Landesinnere einzudringen. Unter diesen Umständen könnten die Staaten ohne Gefahr auf den Paß- und Visumzwang gegenüber der Luftfahrzeugbesatzung verzichten. Dies um so leichter, als ja die anerkannten Ausweise,

---

[10]) Ne, Sn 6 III; F, B, I, GB 5 IV; T, Sp, Nn, P, U 6 II.
[11]) I, GB 5 VII; T, Sp, Nn, P, U 6 III.
[12]) Haupt II S. 147.
[13]) Haupt II S. 150.

Befähigungs- und Zulassungsscheine über die Identität der Inhaber Auskunft gaben. Für die nicht mit der Bedienung der Luftfahrzeuge befaßten Besatzungsmitglieder würden die erweiterten Identitätsausweise der jüngeren deutschen Abkommen bei vernünftigen Anforderungen vollkommen genügen. Zur vollständigen Sicherung der Staaten gegen unerwünschtes und unerlaubtes Eindringen von Besatzungsmitgliedern in das Staatsgebiet wäre ein Verbot, den Flughafen und die Flughafenzone zu verlassen, ohne im Besitz eines ordnungsmäßigen Einreisevisums bzw. Reisepasses zu sein, tauglich und hinreichend. Für Notlandungen besteht bereits das allgemeine Verbot für Besatzungsmitglieder, das Luftfahrzeug zu verlassen[14]). Wo nicht, wäre es einzuführen. — Eine derartige Regelung könnte allen Interessen gerecht werden, ohne viel neue Ausweise und umständliche Verfahren einzuführen. Vor allem aber bleibt die Bewegungsfreiheit der Besatzung in jeder Beziehung erhalten.

Ob dem Vorschlag Haupts[15]), für Sportflieger analog dem Triptyk im Zollverkehr eine vom Verband ausgestellte, allgemein anzuerkennende Sportflugkarte an Stelle des umständlichen Paßverfahrens genügen zu lassen, Verwirklichung zuteil wird, erscheint zweifelhaft. Die Gefahr des unkontrollierten Eindringens in fremdes Staatsgebiet ist hier jedenfalls größer als bei den an den Flugplan gebundenen Besatzungsmitgliedern der Verkehrsluftfahrzeuge.

3. Luftfahrzeugführer.

Eine besondere Stellung unter den Besatzungsmitgliedern nimmt der Luftfahrzeugführer ein. Er leitet das Luftfahrzeug und trägt deshalb die Verantwortung dafür, daß die Luftverkehrsvorschriften eingehalten werden. Hierüber schweigen zwar die Abkommen im allgemeinen und überlassen die Feststellung der Verantwortlichkeit dem Landesrecht[16]).

Einige Abkommen jedoch bürden dem Führer noch eine weitere Verpflichtung auf: Nach erfolgter Notlandung hat der Luftfahrzeugführer unter seiner persönlichen Verantwortung dafür zu sorgen, daß Besatzung und Fluggäste, Bestandteile, Zubehör und Ladung des Luftfahrzeugs bis zur Zollabfertigung beim Luftfahrzeug verbleiben[17]). Die neueren Abkommen unterwerfen Luftfahrzeug und Insassen für den Fall der Notlandung dem Landesrecht des Staates, in dessen Gebiet sie erfolgt[18]). Auch dieses kann eine Verantwortlichkeit des Führers für die Durchführung der landesrechtlichen Vorschriften enthalten. Es kann auch davon absehen[19]).

---

[14]) vgl. u. Seite 83.
[15]) Haupt II S. 158.
[16]) LVVO § 69.
[17]) PLA Anhang H; Sz 13 II; Oe 6 II; Sn 5 II.
[18]) F, B, I, GB 11 II; T, P, U 14 II; Sp, Nn 13 II.
[19]) DLVZO § 32; unter die Verkehrsvorschriften des § 69 LVVO kann die Pflicht zur Erhaltung der Ladung und zum Festhalten der Fluggäste nach erfolgter Notlandung nicht gerechnet werden, da unter diesem Begriff nur luftverkehrsrechtliche Vorschriften verstanden werden sollen. Hier aber handelt es sich um Vorschriften des Zoll- und Paßrechtes.

Gegen den Gedanken, den Luftfahrzeugführer für die Durchführung aller den Luftverkehr berührenden Vorschriften, also nicht nur der reinen Verkehrsvorschriften verantwortlich zu machen, ist an sich nichts einzuwenden. Es wird dadurch, indem der Verantwortliche bestrebt ist, seine Pflicht zu erfüllen, auch den nichtverkehrsrechtlichen Vorschriften ein größerer Nachdruck verliehen. Dies kommt wieder dem Luftverkehr zugute, da hierdurch die Kontrolle vereinfacht wird.

Die geltende Regelung ist in mehrfacher Beziehung unerwünscht. Einmal bedeutet es eine ungeheure Belastung für die Luftfahrzeugführer, wenn sie in verschiedenen Staaten für die Durchführung von deren Landesrecht verantwortlich sind und in anderen Staaten nicht, da sie ja dann sämtliche Landesrechte in dieser Beziehung ganz genau kennen müssen. Daher wird das kommende Weltluftverkehrsrecht eine einheitliche Regelung treffen müssen, wonach der Luftfahrzeugführer in jedem Vertragsstaat für die Durchführung derselben Bestimmungen die gleiche Verantwortlichkeit trägt.

Daneben ist es aber ein großer Mangel, wenn dem Luftfahrzeugführer Verpflichtungen und Verantwortungen aufgebürdet werden, ohne ihn mit den entsprechenden Befugnissen auszustatten. Mag er auch meistens von seinem Verkehrsunternehmen mit Befehlsgewalt gegenüber den ihm untergebenen Besatzungsmitgliedern und mit Kommandogewalt über das Luftfahrzeug ausgestattet werden, so fehlt eine derartige Befugnis doch ganz gegenüber den Fluggästen. Um diesem Mangel abzuhelfen und insbesondere auch, um der Befehlsgewalt gegenüber den Besatzungsmitgliedern größeren Nachdruck zu verleihen, gibt das Seerecht dem Kapitän gegenüber allen Insassen des Schiffs (auch den Reisenden) volle Befehlsgewalt und das Recht, die jeweils erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen[20]). Diese Regelung hat sich besonders in Fällen der Not, wo es auf die Beherrschung der Lage durch einen ruhigen Kopf ankommt, bewährt. Sie sollte auch auf den Luftverkehr Anwendung finden[21]), da hier die gleichen Voraussetzungen gegeben sind. In beiden Fällen sind eine Anzahl Menschen auf kürzere oder längere Zeit, auf ein enges Zusammenleben angewiesen, dessen Ordnung am besten durch einen mit Befehlsgewalt ausgestatteten Führer aufrechterhalten werden kann. Es empfiehlt sich daher, in das internationale Luftverkehrsrecht eine Vorschrift aufzunehmen, nach der dem Luftfahrzeugführer volle Befehlsgewalt über alle Luftfahrzeuginsassen zukommt. Ob diese Gewalt dem Luftfahrzeugführer oder einem besonderen Kommandanten zugebilligt wird, richtet sich nach der Größe und Eigenart des Luftfahrzeugs. Jedenfalls muß die Person, die die volle Verantwortung trägt, auch die umfassenden Befugnisse besitzen.

---

[20]) Seemannsordnung § 91.

[21]) Vgl. Wüstendörfer S. 9 f; ebenso CITEJA-Entwurf eines Abkommens über die Rechtsstellung des Luftfahrzeugskommandanten 1932, Art. 3, AfL 1932, S. 92; desgl. Havanna-Abkommen Art. 25.

VI. Der Weg des Luftfahrzeugs.

1. Luftwege.

Unter „Luftweg" kann zweierlei verstanden werden: einmal die Aufeinanderfolge von Flughäfen, Bodenkennungen, Landeplätzen, also ein Weg im eigentlichen Sinne. Dann aber kann hierunter auch verstanden werden die Verbindung einzelner anzufliegender Punkte, also eine Verkehrslinie[1]). Eine strenge Unterscheidung wird in keinem der Abkommen getroffen. Gleichwohl ist eine internationale Festlegung der Begriffe sehr zu wünschen. Das PLA gebraucht den Begriff in beiden Bedeutungen: als eigentlicher Weg[2]) und als Verkehrslinie[3]). Dies geht aus dem verschiedenen Zweck der beiden Bestimmungen hervor. Die Luftwege, die der Staat für fremde Luftfahrzeuge festsetzen darf, die ohne Landung sein Gebiet durchfliegen, sollen seiner eigenen Sicherheit dienen. Sie betreffen daher alle, am Recht zum Luftverkehr teilnehmenden, ausländischen Luftfahrzeuge. Der Staat wird diese Wege so festsetzen, daß das Luftfahrzeug eine Reihe von Punkten überfliegen muß, von denen aus es beobachtet werden kann. Dies ist dann der einzige, den ausländischen Luftfahrzeugen gestattete Weg, außerhalb dessen sie nicht verkehren dürfen. — Andere Bedeutung haben die Luftlinien, deren Festsetzung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten genehmigungspflichtig ist[4]).

Die deutschen Abkommen enthalten Vorschriften über Luftwege im engeren Sinne überhaupt nicht und nur ein Teil spricht von Luftlinien. Das schließt aber nicht aus, daß die Vertragsstaaten der deutschen Abkommen auf Grund ihrer Lufthoheit von Staats wegen Luftwege zur Beobachtung durch die Luftfahrzeuge festsetzen. Auf Luftwege sind die fremden Luftfahrzeuge auch indirekt schon weitgehend beschränkt, durch die Festsetzung von Überflugzonen und Sperrgebieten in Verbindung mit dem Flughafenzwang. Das neben diesen Einschränkungen noch übrig bleibende Betätigungsfeld ist der von den Luftfahrzeugen zu benutzende Luftweg. Hier noch außerdem besondere Luftwege vorzuschreiben, wie es im Havanna-Abkommen geschehen ist[5]), muß als ziemlich überflüssig erscheinen, da der erstrebte Sicherheitszweck doch mit den anderen Beschränkungen allein schon erreicht wird.

Der Zweck, der mit dem Vorschreiben solcher Luftlinien erreicht werden soll, ist der Schutz der staatlichen Sicherheit vor den eigentümlichen Gefahren des internationalen Luftverkehrs. Ob er aber erreicht wird und ob gerade mit der Festsetzung von Luftwegen mehr erreicht wird, als mit den anderen, den gleichen Zweck verfolgenden Instituten, erscheint mehr als zweifelhaft. Einen vollkommenen Schutz vor Spionage können die Luftwege nicht bieten; das im Bereich des Möglichen Liegende wird jedoch von den Sperrgebieten bereits bewirkt. Für Zwecke der Grenzüberwachung im Zollinteresse bieten die Überflugzonen hinreichende Handhabe. Die Zollabfertigung selbst wird durch die Notlandebestimmungen, wie den Zollflughafen-

---

[1]) Vgl. Döring III S. 126.
[2]) PLA 15 I.
[3]) PLA 15 III.
[4]) Vgl. oben Seite 33.
[5]) Art. 6.

zwang und das Verbot von Zwischenlandungen vollkommen gesichert. Außerdem erscheint es fraglich, ob die Einhaltung der Luftwege auch immer beaufsichtigt und gegebenenfalls erzwungen werden kann. Schließlich kann durch Wetterverhältnisse auch einmal ein Luftfahrzeug gezwungen werden, von dem vorgeschriebenen Weg abzuweichen, um sich nicht zu gefährden. Die eigentliche Wirkung von Luftwegen ist also kein erhöhter Schutz des Staates, dafür aber eine ungeheure Behinderung des Luftverkehrs. Luftfahrzeuge, besonders aber die Verkehrsluftfahrzeuge, pflegen bei ihrer Reise die Luftlinie einzuhalten, weil diese den kürzesten Weg darstellt. Wollte man den Luftfahrzeugen einen Umweg vorschreiben, würden sie in ihrer Bedeutung als schnellstes Verkehrsmittel unnötig geschmälert. Die Luftwege sollten daher als zwecklos und hinderlich aus dem internationalen Luftverkehrsrecht verschwinden.

2. Luftsperrgebiete.

Die wichtigste Einrichtung, bei deren Schaffung das Streben nach nationaler Sicherheit die Oberhand über den Luftverkehr behalten hat, sind die Luftsperrgebiete. Wohl jedes Landesrecht enthält eine Vorschrift, die dem Staat die Möglichkeit gibt, einzelne Teile seines Gebietes vom Luftverkehr auszunehmen und zwar zugunsten lebenswichtiger Interessen. Das Bedürfnis der Staaten nach einer solchen Handhabe ist in der Praxis der Völker allgemein anerkannt worden. So gestatten das PLA und die deutschen Abkommen den Vertragsstaaten, das Überfliegen gewisser Teile ihres Staatsgebietes zu verbieten[6]).

Eine große Gefahr liegt in dieser Bestimmung: Staaten, die die Luftfahrzeuge als militärische Einrichtung fürchten, insbesondere solche, die selbst keine ausgedehnte Luftfahrt haben, können, obwohl sie Luftverkehrsabkommen mit anderen Staaten geschlossen haben, jederzeit wesentliche Teile ihres Staatsgebiets den ausländischen Luftfahrzeugen verschließen. Da man ein derartiges Verhalten befürchtete, haben das PLA und die deutschen Abkommen vorgesorgt, indem sie bestimmte Voraussetzungen für die Schaffung von Sperrzonen verlangen und diesen nur dann internationale Gültigkeit zuerkennen wollen, wenn das Überfliegen der Sperrgebiete auch den einheimischen Luftfahrzeugen verboten ist.

Von der Sperre betroffen werden natürlich nicht die einheimischen Staatsluftfahrzeuge. Denn daß diese der Vorschrift unterliegen, durfte von den Abkommen nicht zur Bedingung der Allgemeinverbindlichkeit gemacht werden. Die Abkommen, die ja nur die zwischenstaatliche Privatluftfahrt regeln wollen, können in keiner Weise auf die regelmäßig die Landesgrenzen nicht überschreitenden Staatsluftfahrzeuge der Vertragsstaaten Einfluß nehmen. Auch wo nicht, wie im PLA[7]), ein besonderer Hinweis auf diese Sonderstellung der Staatsluftfahrzeuge in die Abkommen aufgenommen ist, besteht also keinerlei Anlaß, daran zu zweifeln[8]), daß die Staatsluftfahrzeuge der Vertragsstaaten die eigenen Sperrgebiete jederzeit überfliegen können,

[6]) PLA 3; Sz, Ne, Sn 3; Dk 2; Oe 4; F, B, T, I, GB, Sp, Nn, P, U 3 I.
[7]) PLA 30 ff.
[8]) wie Wegerdt II S. 38

ohne daß dadurch deren Verbindlichkeit für den zwischenstaatlichen Luftverkehr verloren geht. Trotzdem haben die jüngsten deutschen Abkommen sich veranlaßt gesehen, dies ausdrücklich hervorzuheben[9]). Im Interesse der Klarstellung aller Rechtsverhältnisse wäre ein entsprechender Zusatz auch im PLA zu begrüßen[10]).

Nun zu den Voraussetzungen der Schaffung von Luftsperrgebieten: Nur das PLA und die beiden ältesten deutschen Abkommen heben hervor, daß allein Bedürfnisse der militärischen oder öffentlichen Sicherheit Anlaß sein dürfen zur Einrichtung von Luftsperrgebieten[11]). Die übrigen deutschen Abkommen beschränken sich gar nicht in den Gründen, die zur Sperrung eines Gebietes für die Luftfahrt berechtigen, sondern gestatten dies ganz allgemein. Das soll und darf natürlich kein Freibrief sein für die Staaten, nun aus beliebigen Gründen Sperrgebiete einzurichten. Hier muß dieselbe Beschränkung wie im PLA gelten[12]). Dazu zwingt die Staaten schon die Rücksichtnahme auf die eigene Luftfahrt, da diese ja den gleichen Beschränkungen unterliegen muß.

Der Begriff der Sperrzone im Interesse der militärischen Sicherheit ist klar: ihre Einrichtung ist zulässig, um alle für die Landesverteidigung bedeutungsvollen Anlagen der Einsichtnahme und Beeinflussung durch ausländische wie einheimische Luftfahrzeuge zu entziehen.

Der Begriff der öffentlichen Sicherheit entbehrt einer festen Abgrenzung. Gemeint ist hier zunächst die Sicherheit des überflogenen Staates vor unerlaubter Einflußnahme durch Luftfahrzeuginsassen auf das innerstaatliche Geschehen. Dann fällt hierunter die Sicherheit der Bodenbewohner und der auf der Erde befindlichen Gebäude, Anlagen usw. vor den Gefahren, die durch die Ausübung der Luftfahrt drohen. Schließlich muß hierunter verstanden werden die Sicherheit der Luftfahrzeuge selbst[13]). Diese lassen sich die Staaten wohl schon deshalb angelegen sein, weil hierdurch mittelbar auch die Sicherheit der Einwohner und ihres Eigentums vor den Gefahren der Luftfahrt erhöht wird. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit ist also im weitesten Sinne auszulegen. Da die Abkommen nichts Näheres sagen, ist das Landesrecht, nach dem ja schließlich die Sperrgebiete eingerichtet werden, für die Auslegung des Begriffes maßgebend. Nach deutschem Recht steht die Einrichtung von Sperrgebieten im Ermessen des Reichs(-Verkehrs-)-Luftfahrtministerium, wie sich aus § 59 I LVVO in Übereinstimmung mit der Begründung zum Entwurf dieser Vorschrift ergibt. Eine Verpflichtung zur Errichtung von Sperrgebieten im Interesse der Luftfahrt[14]) kann nicht in Frage kommen[15]).

Das Verbot, die gesperrten Gebiete zu befliegen, kann sich in seiner Unbedingtheit nur auf lenkbare Luftfahrzeuge beziehen, da unlenkbare in

---

[9]) Sp, Nn, P, U 3 I 2.
[10]) Wegerdt, a. a. O.
[11]) PLA 3 I 1; Sz 3; Dk 2.
[12]) Schleicher II S. 11.
[13]) Haupt I S. 93.
[14]) Wie Haupt I S. 93 meint.
[15]) Schleicher I Seite 79.

ihrer Flugrichtung von Zufällen der Witterung abhängig sind, also Sperrgebiete nicht immer meiden können. Aus diesem Grund hat das deutsch-österreichische Abkommen[16]) die Bestimmungen des Abkommens den Freiballons gegenüber nur insoweit für wirksam erklärt, als diese sie ihrer Eigenart wegen einhalten können. Wo es eine derartige Rücksichtnahme nicht gibt, bleibt den Ballonführern nur die sofortige Landung, wenn Gefahr besteht, daß sie sonst in verbotene Gebiete getrieben würden. Da dies aber den Freiballonsport, der gerade wegen der Unberechenbarkeit des Weges und Zieles den Staaten nicht sehr gefährlich werden kann, ungeheuer behindert, sollte hier nach dem erwähnten Muster Rücksicht genommen werden.

Von Bedeutung ist die Frage, ob Luftsperrgebiete nur für dauernd oder auch vorübergehend eingerichtet werden können. Dies wird bezweifelt[17]). Es soll ein Unterschied zwischen den älteren und neuen deutschen Abkommen bestehen. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß der betreffende Wortlaut, wie der Sinn der Bestimmung, in allen Abkommen gleich ist und daß durchweg auch im PLA nur davon gesprochen wird, daß der Verkehr über gewissen Teilen des Staatsgebiets verboten werden könne. Diese Formulierung schließt zweifelsohne zeitweiliges und dauerndes Verbot ein. Schließlich hat es auch keinen Sinn, ein Gebiet für dauernd zu sperren, wo vorübergehendes Verbot genügt und umgekehrt.

Dagegen ist von Bedeutung ein anderer Unterschied: Einige Abkommen behalten ihren Vertragsstaaten vor[18]), Sperrgebiete einzuführen, ohne die bei den anderen Abkommen übliche Klausel, daß diese auch für die eigenen Luftfahrzeuge gelten müsse. Trotzdem muß aber angenommen werden, daß auch hier kein Unterschied zwischen einheimischen und fremden Luftfahrzeugen gemacht werden darf. Das Wort Luftverkehr schließt begrifflich den gesamten Verkehr einheimischer wie fremder Luftfahrzeuge ein. Die Vorschrift ist als Ausdruck des Territorialitätsprinzip zu werten. Sie soll den Sinn haben, daß die Sperrgebiete, die ein Staat festsetzt, a u c h für die Luftfahrzeuge des anderen Vertragsstaates verbindlich sein sollen.

Da es in der Luft keine Grenzmarken gibt, mit deren Hilfe man die verbotenen Gebiete kennzeichnen könnte, ist der Luftfahrzeugführer gezwungen, sie nach Merkmalen der Erdoberfläche zu erkennen. Doch dies ist nicht immer möglich. Bei schlechtem unsichtigem Wetter, Dunkelheit oder ungenauer Karte, schließlich auch bei dem geringsten Versehen in der Steuerung kann sich die Flugrichtung kanz bedeutend ändern und plötzlich befindet sich das Luftfahrzeug innerhalb eines verbotenen Gebietes. Für solche Fälle bestimmen PLA und die deutschen Abkommen übereinstimmend, daß der Führer eines Luftfahrzeugs, das über verbotenes Gebiet geraten ist, sobald er dies bemerkt, die vorgeschriebenen Notzeichen zu geben und unverzüglich auf dem nächtsgelegenen Flughafen zu landen hat[19]). Diese Landepflicht ist eingeführt, um eine sofortige Kontrolle des falsch geflogenen Luftfahrzeugs durchführen zu können. Die Landung darf natürlich, um den Erfolg der Luft-

---

[16]) Oe 2 I.
[17]) Hahn S. 74.
[18]) Dk 2 I; Oe 4; Sn 3.
[19]) PLA 4; Sz, Ne, Sn 4; Dk 3; Oe 5; F, B, T, I, GB, Sp, Nn, P, U 4.

sperrgebiete nicht noch mehr in Frage zu stellen, nur außerhalb des verbotenen Gebietes erfolgen.

Die Notzeichen haben den Zweck, der Behörde des überflogenen Staates zu erkennen zu geben, daß der Luftfahrzeugführer seinen Fehler selbst bemerkt hat, und daß somit irgendwelche Maßnahmen von Seiten der Behörde nicht mehr erforderlich sind. Das PLA sieht für die Notzeichen besondere Bestimmungen vor[20]). Die deutschen Abkommen verweisen auf die landesgesetzlichen Bestimmungen der betreffenden Staaten, die zufolge internationaler Übung wohl überall gleich sind und den von dem PLA eingeführten Vorschriften entsprechen.

Luftfahrzeuge, die unbewußt oder böswillig sich über verbotenem Gebiet befinden, müssen irgendwie veranlaßt werden können, dieses unrechtmäßige Verhalten aufzugeben. Dazu sind die Bestimmungen über die Landungsaufforderungen da[21]).

Diese sind natürlich nicht das einzige Mittel, um ein Luftfahrzeug aus den verbotenen Gebieten zu entfernen. Die Landungsaufforderung ist nur das als erstes anzuwendende Mittel. Kommt das Luftfahrzeug dieser Aufforderung nicht nach, so müssen den Behörden weitere, wirksamere Mittel zur Verfügung stehen; welche, darüber schweigt jedes Abkommen. Die Lösung der Frage bleibt dem Landesrecht und zwar dem Polizeirecht überlassen. Nach deutschem Recht ist es mehr als zweifelhaft, ob Zwangsmaßnahmen statthaft sind. Das einzige, Erfolg versprechende Mittel gegen Luftfahrzeuge, die der Landungsaufforderung nicht Folge leisten und sich der Feststellung durch die Flucht entziehen, wäre die Anwendung von Waffengewalt. Diese ist aber nach preußischem Polizeirecht auf den Fall des dringenden Verbrechensverdachtes beschränkt[22]). Die Tatsache des Überfliegens verbotener Gebiete allein ist aber noch kein Verbrechen. § 13 LVG und § 84 LVVO können infolge der Androhung einer Übertretungsstrafe gemäß § 4 StGB in § 31 LVG nur als Übertretungsvorschriften gewertet werden. Soweit hierzu nicht etwa noch ein dringender Verbrechensverdacht, z. B. des Verrats militärischer Geheimnisse, kommt, fehlt es an den Voraussetzungen der Anwendung von Waffengewalt. Es bleibt dann nur die Feststellung und eventuelle spätere Betrafung des Schuldigen. Außerdem kann ein solches rechtswidriges Verhalten, wenn es dem Heimatstaat des Luftfahrzeugführers angezeigt wird, von diesem als Unzuverlässigkeit desselben angesehen werden, die zur Entziehung des Erlaubnisscheins berechtigt.

Dieser nur geringe Strafschutz beweist, daß der Gesetzgeber ein überragendes Staatsinteresse an der Errichtung und Einhaltung von Sperrungen wohl nicht feststellen zu können glaubte. Für den Luftverkehr ist die Regelung aber sehr hinderlich, da ja alle Luftfahrzeuge jederzeit der Gefahr ausgesetzt sind, durch ungünstige Witterungsverhältnisse in gesperrte Gebiete abgetrieben und damit zu der zeitraubenden Landung mit anschließender Durchsuchung gezwungen zu werden[23]). Um so eher sollten sich die Staaten

[20]) PLA Anhang D § 17.
[21]) S. unten Seite 82.
[22]) Vgl. Friedrichs, Polizeiverwaltungsgesetz 1932, S. 268.
[23]) Vgl. Hahn S. 75.

entschließen können, hier Erleichterungen zu schaffen. Solche sind sowohl im Interesse der Lufttouristik[24]), als auch im Interesse der Handelsluftfahrt[25]) beansprucht worden. Soweit allerdings Gebiete zur Sicherheit des Luftverkehrs gesperrt sind, besteht wohl weder Wunsch noch Grund zu einer Aufhebung.

Daß die Staaten sich herbeilassen, im Interesse der Lufttouristik ihre Sperrgebiete zum Überflug freizugeben, ist kaum zu erwarten. Der Luftsport ist so unübersehbar und unkontrollierbar, daß gerade hier unter dem Deckmantel sportlicher Betätigung all das leicht ausgeführt werden könnte, was durch die Sperrgebiete gerade verhindert werden soll. Dazu kommt noch, daß die Insassen solcher Spoortluftfahrzeuge dem fremden Vertragsstaat durchweg unbekannt sind.

Eher würde man wohl geneigt sein, zugunsten der Verkehrsluftfahrt Erleichterungen zu schaffen. Die Besatzungen solcher Luftfahrzeuge sind den Staaten als zuverlässig bekannt. Die von einem solchen Luftfahrzeug zurückzulegende Strecke sowie ihr Zielflughafen sind den Behörden bekannt, eine etwaige Durchsuchung am Ziel ist mit keinerlei Schwierigkeiten verknüpft. Es könnte also ohne Sorge auf die Einhaltung der Sperrungen durch die Verkehrsluftfahrzeuge verzichtet werden. Um eine unerwünschte Einblicknahme in die gesperrten Gebiete durch die Fluggäste zu verhindern, ließe sich leicht eine bestimmte Mindestflughöhe vorschreiben, die von den Luftfahrzeugführern sicherlich eingehalten würde. Wird nun diesen Luftfahrzeugen das Überfliegen sonst verbotener Gebiete gestattet, so müssen sie durch ein besonderes Abzeichen kenntlich gemacht werden[26]). Um mißbräuchliche Benutzung dieser Abzeichen zu verhüten, muß das Luftfahrzeug eine vom Heimatstaat auszustellende Verleihungsurkunde als Ausweis mit sich führen.

Der von Döring[27]) vorgeschlagene Verzicht auf die Landungspflicht der Verkehrsluftfahrzeuge, die versehentlich ein Sperrgebiet überflogen haben, trägt eine solche Streitquelle in sich, daß er wohl besser nicht verwirklicht wird. Denn in jedem vorkommenden Fall wird der Luftfahrzeugführer behaupten, daß das Überfliegen versehentlich geschehen sei, während die Aufsichtsbehörde sich auf den Standpunkt stellen wird, daß es vorsätzlich unternommen wurde. Der so entstehende Streit würde Untersuchungen und Schwierigkeiten nach sich ziehen, die die Verkehrsluftfahrt nur mehr behindern als ihr nützen könnten.

3. Überflugzonen.

Das PLA und die deutschen Abkommen enthalten Bestimmungen über Überflugzonen[28]). Man will mit diesen die Paßkontrolle und Zollabfertigung sichern und die Überwachung der Grenzen erleichtern, indem man den frem-

---

[24]) WGL 1931; AfL 1932 S. 180.
[25]) Döring III S. 108.
[26]) Döring III S. 125.
[27]) Döring III S. 108.
[28]) PLA Anhang H Ziffer 2; Sz 12 I; Dk 10; Ne 2; Oe 3; Sn 2 u. Anh; F, B, I, GB 12 I; T, P, U 15 I; Sp, Nn 14 I.

den Luftfahrzeugen den Grenzübertritt nur an bestimmten Grenzabschnitten, den Überflugzonen, erlaubt. Diese können aber, wie bereits angedeutet, ähnliche Zwecke haben wie die Luftsperrgebiete. Die deutschen Abkommen sprechen sich über Gründe und Zwecke, die zur Errichtung von Überflugzonen führen könnten, überhaupt nichts aus. Aus der örtlichen Stellung, die der Vorschrift im PLA zukommt[29]), könnte man schließen, daß nur Gesichtspunkte der Zollsicherung zur Schaffung von Überflugzonen führen durften. Da aber nirgends eine ausdrückliche Beschränkung in diesem Sinne festgelegt wird, dürften die Vertragsstaaten in der Wahl der Gründe vollkommen frei sein[30]). Dafür spricht auch das Recht der Staaten, Luftwege vorzuschreiben. Diese wirken sich an der Grenze notwendig als Grenzüberflugzonen aus, da der Grenzübertritt nur am Beginn eines solchen Luftweges gestattet ist.

In jedem Falle haben die Grenzüberflugzonen ähnliche Wirkungen wie die Sperrgebiete: Dadurch, daß der Grenzüberflug nur an bestimmten Stellen der Grenze gestattet wird, werden alle anderen Grenzabschnitte für den Überflug gesperrt. Daß dieser Umstand oft — wie besonders von Frankreich vor dem Weltkrieg — dazu benutzt wird, die befestigten Grenzen der Einblicknahme fremder Luftfahrzeuge zu entziehen, beweist, daß die Staaten nicht gesonnen sind, sich in der Wahl der Gründe zur Errichtung von Überflugzonen Beschränkungen aufzuerlegen.

Sind Überflugzonen eingeführt, dann darf die Grenze eines Vertragsstaates nur zwischen den Punkten überflogen werden, die entweder in einem Zusatzprotokoll zum Abkommen[31]) oder durch besondere Vereinbarungen[32]), oft auch einseitig durch den auf dem Luftwege zu betretenden Staat festgesetzt sind[33]).

Die älteren Abkommen sehen von einer Festsetzung von Überflugzonen einstweilen ab[34]). Der Grenzübertritt bei den betreffenden Staaten steht dann vorbehaltlich anderer Abmachungen den Luftfahrzeugen der Vertragsstaaten an allen Stellen offen[35]). Hierbei findet sich noch eine Besonderheit: Zwei der Abkommen, die von einer Festsetzung festumrissener Überflugzonen absehen, führen dafür eine Art unbestimmter Überflugzonen ein[36]): die Grenze der Vertragsgegner Deutschlands s o l l nur so überflogen werden, daß das Luftfahrzeug jeweils von einzelnen, näher aufgeführten Punkten beobachtet werden kann. Große Bedeutung kommt diesen Bestimmungen allerdings nicht zu, da sie einmal nur Sollvorschriften sind, außerdem aber ist die Formulierung „beobachtet werden" derart unbestimmt, daß eine Abgrenzung des zulässigen vom unzulässigen Grenzüberflug fast unmöglich erscheint.

---

[29]) Im Anhang über Zollwesen, H.
[30]) Vgl. Hahn S. 76.
[31]) Sn Anhang 2.
[32]) Sz 12; F, B 12 I; T, P, U 15 I.
[33]) PLA Anhang H Ziffer 2; Sp, Nn 14 I.
[34]) Die deutsch-saarländische Vereinbarung kannte überhaupt keine Überflugzonen.
[35]) Sz Zusatzprotokoll zu Art. 12 I; Dk 10; Ne 2; Oe Zusatzprot. Ziff. 1; Sn 2.
[36]) Dk Zusatzprot. zu Art. 10; Sn Zusatzprot. zu Art. 2.

Die Abkommen, die die Festsetzung von Grenzüberflugzonen einer besonderen Vereinbarung vorbehalten, machen einen feinen Unterschied: Sie sehen eine Vereinbarung nur über die den Vertragsstaaten gemeinsamen Grenzen vor, da es unsinnig wäre, über nicht gemeinsame Grenzen eine Vereinbarung zu treffen; denn diese ist immer nur mit dem Nachbarstaat möglich. Die den Vertragsstaaten nicht gemeinsamen Grenzen dürfen nur innerhalb der Überflugzonen überschritten werden, die durch den betreffenden Staat einseitig bestimmt werden[37]). Als „einseitige Bestimmung" gegenüber einem Vertragsstaat muß auch die mit dem betreffenden Nachbarstaat getroffene Vereinbarung von Überflugzonen an Grenzen, die mit dem Vertragsstaat nicht gemeinsam sind, gelten.

Um zu verhindern, daß ein Staat den Luftfahrzeugen seines Vertragspartners übergroße Schwierigkeiten in Gestalt von Überflugzonen in den Weg legt, gilt auch hier der Grundsatz der unbedingten Gleichbehandlung: Hat der eine Vertragsstaat seinen eigenen oder fremden Luftfahrzeugen das Überfliegen seiner Grenzen zwischen gewissen Punkten gestattet, dann dürfen ohne besondere Erlaubnis auch die Luftfahrzeuge des anderen, mit dem die Klausel nicht vereinbart ist, die Grenzen an diesen Stellen überschreiten[38]). Ein hinreichender Schutz vor allzu ergiebiger Errichtung von Überflugzonen ist hiermit allerdings noch nicht gegeben. Sollte aber ein Vertragsstaat seine Grenzen in der Absicht, sein Gebiet vom zwischenstaatlichen Luftverkehr ganz abzuschließen, seine Grenzen in derartigem Umfang abriegeln, daß ein Verkehr über sie hinweg fast unmöglich wird, so würde dies eine Beeinträchtigung des in dem Abkommen gewährten Rechts zum Luftverkehr, mit anderen Worten einen Vertragsbruch bedeuten.

Was aber wird, wenn ein Luftfahrzeug die Landesgrenze an einer verbotenen Stelle überquert? Hier sieht das PLA[39]) eine ähnliche Regelung vor, wie sie für den Fall des Überfliegens von Sperrgebieten üblich ist: Das fehlgeflogene Luftfahrzeug muß auf dem nächsten, am Reiseweg gelegenen Flughafen landen. Ist es schon vorher zur Notlandung gezwungen, muß die nächste Zoll- oder Polizeibehörde benachrichtigt werden, die Bordbuch und Ladeverzeichnis prüft und mit einem Vermerk versieht. Mit Genehmigung dieser Behörde darf das Luftfahrzeug — auch im Falle der freiwilligen Landung — seinen Weg bis zu einem ihm von der Behörde benannten Zollflughafen fortsetzen. Hier erst findet die Zoll- und Paßabfertigung statt. Diese Regelung hat den Vorzug, daß sie jeden unnötigen Aufenthalt der Luftfahrzeuge vermeidet. In den deutschen Abkommen ist sie nicht enthalten; hier gilt jeweils das betreffende Landesrecht.

In der Erkenntnis, daß die Überflugzonen von nichtlenkbaren Luftfahrzeugen, ebenso wie die Sperrgebiete, nicht immer eingehalten werden können, beschränken die jüngsten deutschen Abkommen den Geltungsbereich der Überflugzonen auf lenkbare Luftfahrzeuge[40]). Die Vorschrift im deutsch-

---

[37]) PLA Anhang H Ziffer 2; F, B 12 I 2; T, P 15 I 2.
[38]) F, B, I 12 II; T, P, U 15 II; Sp 14 II; Nn 14,2.
[39]) Anhang H Ziffer 4.
[40]) P, U 15 I.

österreichischen Abkommen[41]), nach der die Freiballone nur insoweit an die Vorschriften des Abkommens gebunden sind, als sie sie ihrer Eigenart wegen einhalten können, bezieht sich auch auf die Überflugzonen. Wo eine solche Beschränkung nicht gilt, sind die Freiballone gezwungen, niederzugehen, wenn sie auf einen verbotenen Grenzabschnitt zugetrieben werden; es sei denn, daß der betreffende Staat dem Luftfahrzeug eine besondere Erlaubnis erteilt hat. Um diese Behinderungen zu vermeiden, sollte doch der Freiballonverkehr von der Beobachtung der Überflugzonen freigestellt werden. All die Gründe, die im übrigen Luftverkehr zur Beschränkung der Verkehrsfreiheit führten, treffen hier wegen der Nichtvoraussehbarkeit des Weges und Zieles eines nicht lenkbaren Luftfahrzeuges nur in weit geringerem Maße zu. Eine passive Durchsuchungspflicht am erreichten Ziel böte wohl hinreichenden Schutz, ohne hinderlich zu wirken, da der Ballon die Reise ja doch nicht mehr fortsetzen kann.

Darüber hinaus läßt sich sogar der Vorschlag rechtfertigen, die Überflugzonen überhaupt verschwinden zu lassen. Daß sie nicht aus Zollgesichtspunkten unentbehrlich sind, ergibt sich daraus, daß einige Staaten auf die Errichtung von Überflugzonen verzichten[42]). Die etwa weiter noch erstrebten Zwecke des Schutzes vor Spionage lassen sich durch die Sperrgebiete wohl noch besser erreichen. Dazu kommt noch, daß weder Abriegelung noch Kontrolle der gesperrten Grenzen sich lückenlos durchführen läßt, so daß der Wert der Überflugzonen schon deshalb fraglich erscheint. Hierdurch aber sind die erheblichen Schwierigkeiten, die dem internationalen Luftverkehr durch die Grenzüberflugzonen erwachsen, in keiner Weise gerechtfertigt.

4. Verkehrsordnungsvorschriften.

Unter Verkehrsordnungsvorschriften sind die Bestimmungen über Flugregeln, Signale und Lichterführung zu verstehen. Solche Vorschriften — eine Luftstraßenverkehrsordnung — sind international-rechtlich zuerst vom PLA aufgestellt worden[43]). Aus Zweckmäßigkeitsgründen nahmen die Staaten diese Regeln des PLA zum Vorbild und führten sie allgemein ganz oder teilweise ein, so auch Deutschland[44]). Diese Vorschriften haben verkehrspolizeilichen Charakter[45]). Wo solche Bestimmungen nicht in Landesgesetzen gegeben sind, haben sich doch entsprechende Gewohnheiten in der Verkehrspraxis herausgebildet, so daß auf diese Weise eine fast einheitliche Luftstraßenverkehrsordnung entstand[46]). Dieser sind aus praktischen Gründen im Weltluftverkehrsabkommen auch die Staatsluftfahrzeuge zu unterwerfen,

[41]) Oe 2 I.
[42]) So das Deutsche Reich, LVVO § 102. — Aus demselben Grunde erscheint auch die vorgeschlagene Kontrolle der Luftfahrzeuge auf Zwischenlandungen durch plombierte Barographen (Otto, S. 8) überflüssig.
[43]) Anhang D.
[44]) LVVO Anlage 11.
[45]) Volkmann S. 76.
[46]) Schreiber III S. 8.

obwohl sie an sich mit einem Abkommen über den internationalen zivilen Luftverkehr nichts zu tun haben[47]).

Wert oder Unwert solcher Bestimmungen sind verkehrstechnische Fragen, die hier nicht zur Erörterung stehen. Im Rahmen dieser Arbeit interessiert nur die Festsetzung, Änderung und Neufassung solcher Vorschriften im internationalen Luftverkehrsrecht: Ein wirklich einheitliches Verkehrsrecht kann in dieser Beziehung nur durch Vorschriften geschaffen werden, die Bestandteile eines Weltluftverkehrsabkommens sind. Das Gleiche gilt für Änderungen und Neufassungen. Im Bereich des PLA gehört dies zur Zuständigkeit der CINA[48]), die mit einer Mehrheit von zwei Dritteln aller möglichen Stimmen die entsprechenden Beschlüsse faßt. Diese haben dann sofort bindende Wirkung für alle Vertragsstaaten, ohne daß es noch einer Ratifizierung bedarf. In den Einzelabkommen sind keine Vereinbarungen über Verkehrsvorschriften getroffen. Hier gilt im Bereich der Vertragsstaaten das jeweilige Landesrecht. Eine Einheitlichkeit ist auf diese Art natürlich nicht zu erzielen. Internationaler Verkehr setzt aber im Interesse seiner glatten Abwicklung international einheitliches Verkehrsrecht voraus. Es empfiehlt sich daher, für ein kommendes Weltluftverkehrsabkommen die Regelung des PLA beizubehalten.

VII. Der Betrieb des Luftfahrzeugs.

1. Bordbücher.

Unter Bordbüchern wird nicht überall dasselbe verstanden. Das PLA begreift hierunter sämtliche Betriebspapiere eines Luftfahrzeugs, wie das Flugtagebuch, Luftfahrzeugbuch, Motorbuch und Signalbuch[1]). Das deutsche Luftverkehrsrecht kennt nur ein Bordbuch[2]), das dem Inhalt nach dem Flugtagebuch des PLA gleichbedeutend ist[3]). Soweit die deutschen Abkommen überhaupt einen derartigen Begriff kennen, sind sie uneinheitlich. Sie sprechen von Bordbuch und von Bordbüchern, ohne sich näher über Inhalt oder Bedeutung dieser Begriffe zu verbreiten[4]). Eine entsprechende Regelung durch das Landesrecht wird vorausgesetzt. Die späteren deutschen Abkommen halten es nicht mehr für nötig, Bordbücher ausdrücklich vorzuschreiben. Sie lassen es bei den nach — wohl übereinstimmendem — Heimatrecht des Luftfahrzeugs erforderlichen Urkunden bewenden[5]). Eine Bezugnahme auf das Landesrecht ist hier um so eher möglich, als ja Inhalt wie Ausstellung der Bordbücher sich nach diesem beurteilen.

Von besonderem verkehrsrechtlichem Interesse sind nur die Bordbücher im engeren Sinn, die Flugtagebücher. Sie wurden nach dem Vorbild

---

47) Wegerdt II S. 38.
48) PLA 34.
1) PLA Anhang C.
2) LVVO § 69 und Anlage 9.
3) Es entspricht dem „Journal du bord" des Fauchille'schen Entwurfs. Art. 4.
4) Sz 5; Dk 4.
5) Oe 7 II; Ne, Sn 6 II; F, B, I, GB, Sp, Nn, P, U 5 II. T 6 I.

des Seeschiffahrtsrechtes, dem Schiffstagebuch, geschaffen. Die Bordbücher sind, wie schon der Name erkennen läßt, an Bord des Luftfahrzeugs mitzuführen; in sie ist Beginn, Verlauf und Ende eines jeden zurückgelegten Fluges einzutragen. Diese Urkunden sollen in erster Linie Hilfsmittel sein zur polizeilichen Überwachung des Luftverkehrs, da sie ja Auskunft über den Betrieb eines jeden Luftfahrzeugs geben. Dies ist von Bedeutung für die Verfolgung etwa begangener Straftaten, besonders von Verstößen gegen die Luftverkehrsvorschriften, Überfliegen von gesperrten Gebieten und schließlich auch zur Zollkontrolle. Zu diesem letzten Zweck werden die Bordbücher bei Abflug und Landung von den Zollbeamten geprüft und mit einem Vermerk versehen[6]). Die Bordbücher müssen längere Zeit aufbewahrt[7]) und den zuständigen Behörden auf Verlangen vorgelegt werden.

2. Beförderung.

a) Fluggäste.

Über die Verpflichtungen, denen die Fluggäste im internationalen Luftverkehr unterliegen, gibt das PLA keine Vorschrift. Trotzdem gilt hier auf Grund des Territorialitätsprinzips dasselbe, was bei den neueren deutschen Abkommen noch besonders hervorgehoben wird[8]): die Fluggäste unterliegen den landesrechtlichen Vorschriften. Unter diese fällt das für das Verkehrsrecht am meisten bedeutungsvolle Paßrecht.

Die Fluggäste unterliegen dem Sichtvermerkszwang so gut wie andere Reisende, soweit ein solcher überhaupt besteht. Diese Regelung ist für den Fall der Einreise in einen fremden Staat vollkommen berechtigt, nicht aber für die Durchreise im Luftfahrzeug. Bei einer durch mehrere Staatsgebiete führenden Reise häufen sich die erforderlichen Sichtvermerke. Dies macht erhebliche Vorbereitungen zu deren Erlangung erforderlich, was einen größeren Zeitverlust, der für den Luftverkehr besonders hinderlich ist, bedeutet. Ein Visumzwang ist im Falle der Durchreise im Luftfahrzeug, vom Staatsinteresse aus gesehen, aber gar nicht erforderlich[9]): Die auf der Durchreise befindlichen Fluggäste haben fast oder überhaupt keine Gelegenheit, in das Gebiet des überflogenen Staates derart einzudringen, daß eine Kontrolle der Personen im Staatsinteresse läge. Entweder landet das Luftfahrzeug auf der Durchreise durch einen Staat überhaupt nicht oder es macht nur eine kurze Zwischenlandung, deren geringe Dauer schon den Fluggästen das Verlassen des Flughafengeländes nicht erlaubt. Glauben die Staaten sich hierdurch nicht hinreichend gesichert, so ist es ein leichtes, das Verlassen des Flughafens ohne das erforderliche Visum zu verbieten und unter Strafe zu stellen. Auch die Möglichkeit einer Notlandung kann der vorgeschlagenen Erleichterung nicht im Wege stehen; Notlandungen geschehen unvorhergesehen und unfreiwillig, so daß diese Möglichkeit zur unerlaubten Einreise planmäßig nicht benutzt werden kann. Zudem wird wohl in der Mehrzahl aller Fälle die Weiter-

[6]) PLA Anh. H Ziffer 7.
[7]) Nach Vorschrift des PLA zwei Jahre, PLA 20; nach deutschem Recht drei Jahre, LVVO § 69 und Anlage 9 § 3.
[8]) F, B, T, I, GB, Sp, Nn, P, U 2 I.
[9]) Vgl. Haupt II S. 155.

reise unverzüglich angetreten. Wo dies nicht geschieht, muß die fehlende Einreiseerlaubnis nachgeholt werden[10]).

Daß ein solcher Verzicht auf den Sichtvermerkszwang nicht außerhalb des für einen Staat Möglichen liegt, beweist der Runderlaß des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern betreffend die Behandlung von Fluggästen im Durchgangsverkehr[11]). Hier ist verfügt, daß staatsfremde Fluggäste bei der Durchreise eines Visums nicht bedürfen, wenn sie durchgehende Flugscheine besitzen und die angelaufenen Flugplätze nicht verlassen. Ausdrücklich wird betont, daß auch ein Wechsel des Luftfahrzeugs erlaubt sein soll. Es wäre zu begrüßen, wenn eine derartige Regelung international eingeführt und festgelegt würde.

Dem Vorschlag Haupts[12]), kurzfristig einreisende Fluggäste vom Visumzwang freizustellen, wenn sie, um ihr eventuelles kostenloses Abschieben aus dem Staatsgebiet zu ermöglichen, einen Rückreiseschein gelöst haben, kann beigestimmt werden. Es ist durchaus nicht gerechtfertigt, den Luftreisenden schwierigere Bedingungen hinsichtlich der Paßbehandlung zu unterwerfen als die Reisenden anderer Verkehrsarten, die ebenfalls die Möglichkeit haben, für kurze Zeit ohne Visum sich im Staatsgebiet aufzuhalten.

b) Ladung.

Das Recht zum Luftverkehr umfaßt auch das Recht, Güter zu befördern, da es der Sinn jeden Verkehrs ist, dem Beförderungszweck zu dienen[13]). Auf diesem Grundsatz stehen auch die Abkommen, die die Güterbeförderung teils ausdrücklich gestatten[14]), teils stillschweigend, indem sie die Beförderung nicht generell, sondern nur für bestimmte Warengattungen verbieten[15]).

Keines der Abkommen gibt nähere Vorschriften über die Ladung und die Zulässigkeit ihres Umfanges auf den einzelnen Luftfahrzeugen. Sie überlassen die Regelung dem Landesrecht. Doch auch dieses kann keine genauen Vorschriften geben. Die Verhältnisse sind bei jedem Luftfahrzeug so verschieden, daß sich ein höchstzulässiges Fluggewicht, also auch ein größtes Zuladegewicht nicht generell vorschreiben läßt. Das Landesrecht muß daher davon absehen, Vorschriften zu geben. Das war aber noch keine Veranlassung, hier vollkommene Freiheit walten zu lassen. Die Gefahr, die durch Überbelastung einem jeden Luftfahrzeug und dadurch auch den Bodenbewohnern droht, zwang die Gesetzgeber, Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen. Das deutsche Recht befriedigt dieses Bedürfnis, indem es den Luftfahrzeugführer für die Ordnungsmäßigkeit der Ladung verantwortlich macht[16]). Diese Verantwortlichkeit zwingt den Luftfahrzeugführer, dafür zu sorgen, daß die technischen Vorschriften über die Zulässigkeit der Ladung „die Kunstregeln“[17]) eingehalten werden. Diese landesrechtliche Vorschrift hat

---

[10]) Vgl. unten Seite 84.
[11]) v. 3. 11. 1934, Preuß. Ministerialblatt für die Innere Verwaltung. 1934, S. 1537 ff.
[12]) Haupt II S. 156.
[13]) vgl. o. Seite 30.
[14]) Sz 8 I, Dk 7 I.
[15]) Vgl. unten Seite 74 ff.
[16]) DLVVO § 69 I. — Betreffs Verantwortlichkeit vgl. oben Seite 58.
[17]) Schleicher I Seite 190.

aber nur Geltung im Bereiche des betreffenden Staatsgebietes. Sie haftet dem Luftfahrzeugführer nicht derart an, daß dieser auch im Ausland den dortigen Behörden gegenüber die gleiche Verantwortlichkeit trägt. Kennt ein Staat eine derartige gesetzliche Bestimmung nicht, dann fehlt es an jeder Sicherheitsgarantie. Um dies zu verhindern, und im Interesse der Rechtseinheitlichkeit erscheint es daher angebracht, in das internationale Luftverkehrsrecht eine Vorschrift aufzunehmen, nach der der Luftfahrzeugführer den Behörden eines jeden überflogenen Staates für die Ordnungsmäßigkeit der Ladung verantwortlich ist. Es bedeutet dies keine unerträgliche Belastung für den Führer, wenn ihm zum Ausgleich Befehlsgewalt über das Luftfahrzeug und dessen Insassen gewährt wird. Dann dürfte eine Kontrolle über die Belastung des Luftfahrzeugs nicht allzu schwer fallen[18]).

c) Beförderungspapiere.

Unter der Bezeichnung Beförderungspapiere sollen hier keine privatrechtlichen Urkunden verstanden werden, da diese nicht Gegenstand der Arbeit sind. Sie sind auch weder im PLA noch in den deutschen Abkommen geregelt. Hier sollen die Urkunden Erwähnung finden, die im öffentlichen Interesse jeden Beförderungsflug eines Luftfahrzeugs begleiten müssen, Fluggast- und Ladungsverzeichnis[19]). Sind sie auch aus paßpolizeilichen und Zollgesichtspunkten geschaffen worden, so haben sie doch Bedeutung für den internationalen Luftverkehr insofern, als ein Beförderungsflug ohne diese Papiere unzulässig ist.

Um eine Kontrolle zu ermöglichen, ob die landesrechtlichen Bestimmungen über den Grenzübertritt und die Grenzübergangspapiere sowie die Zollbestimmungen auch eingehalten werden, sind die Luftfahrzeuge durch die Abkommen verpflichtet, auf jedem Beförderungsflug ein Verzeichnis der Fluggäste und der geladenen Güter mitzunehmen. An Hand dieser Verzeichnisse kann der Einflugstaat auf Grund seines Untersuchungsrechtes[20]) die Übereinstimmung von Ladung und Fluggästen mit dem Inhalt der Verzeichnisse jederzeit nachprüfen. Das Ladungsverzeichnis wird bei Abflug und Landung von den Zollbehörden auf seine Übereinstimmung mit der Ladung geprüft und beglaubigt[21]). Bei Unstimmigkeiten zwischen Ladungsverzeichnis und vorhandener Ladung ist mangels besonderer Bestimmung nach dem betreffenden Landesrecht zu verfahren. Die meisten deutschen Abkommen sehen eine direkte Verständigung zwischen den beiderseitigen Zollverwaltungen vor[22]).

3. Beförderungsbeschränkungen.

a) Allgemeines.

Die Luftfahrzeuge dürfen im internationalen wie nationalen Verkehr aus verschiedenen Gründen, meistens im Sicherheitsinteresse der Staaten,

---

[18]) Vgl. oben Seite 59.
[19]) PLA 19 d, e; Sz 8 II; Dk 7 I; Ne, Sn, 10 I; Oe 11 I; F, B, I, GB 8 I; T, Sp, Nn, P, U 10 I.
[20]) Vgl. oben Seite 25.
[21]) PLA Anhang H Ziffer 7; DLZO §§ 15 ff.
[22]) Ne, Sn 10 II; Oe 11 II; F, B, J, GB 8 II; Sp, T, Nn 10 II; P, U 22.

eine Reihe von Gegenständen überhaupt nicht oder nur unter gewissen Bedingungen mitnehmen. Dies bringen die einzelnen Abkommen mit den verschiedensten Formulierungen zum Ausdruck[23]: Es werden die Ausdrücke „befördern" und „mitführen" verwandt. Zwischen beiden besteht ein begrifflicher Unterschied. Nach allgemeiner sprachlicher Bedeutung dieser Begriffe heißt einen Gegenstand befördern, ihn einer Ortsveränderung als Selbstzweck zu unterwerfen, einen Gegenstand mitführen, heißt, ihn als Zubehör, oder um ihn gegebenenfalls zu benutzen, bei einer Ortsveränderung bei sich zu haben. In diesem zweiten Falle ist die Ortsveränderung nur notwendige Nebenerscheinung. Diese Unterscheidung ist im deutschen Luftverkehrsrecht von wesentlicher Bedeutung[24]). Wenn sie auch in den Begriffen nicht streng durchgeführt wird, so ist doch erkennbar gemacht, daß ein Unterschied zwischen der reinen Beförderung als Selbstzweck[25]) und der Mitführung zu Benutzungszwecken[26]) vom Gesetzgeber gewollt ist.

Eine solche Unterscheidung wäre, wie im staatlichen Recht, so auch im internationalen Recht durchaus berechtigt. Es gibt nämlich bei den Gegenständen, deren Mitnahme im Luftfahrzeug die Abkommen Beschränkungen unterwerfen, solche, deren Mitnahme allein schon gefährlich ist und dem staatlichen Sicherheitsinteresse zuwider läuft, wie z. B. Sprengmittel. Daneben aber gibt es andere Gegenstände, die nur durch ihre Verwendung vom Luftfahrzeug aus dem überflogenen Staat gefährlich werden können, wie z. B. Lichtbildgeräte[27]). Im Falle der unbedingt gefährlichen Gegenstände ist es gleichgültig, ob sie befördert oder mitgeführt werden. Die Tatsache der Mitnahme im Luftfahrzeug allein, das Einführen in den fremden Vertragsstaat erscheint diesem im Sicherheitsinteresse unerwünscht. Bei den bedingt gefährlichen Gegenständen ist das Verbot der Beförderung sinnlos und in keiner Weise gerechtfertigt. Hier genügt das Verbot der Benutzung vollkommen.

Eine solche Unterscheidung liegt auch durchaus im Interesse des Luftverkehrs wie dem der Staaten. Jener wird keinen unnötigen Schwierigkeiten unterworfen, diese werden in ihrem Sicherheitsinteresse durchaus befriedigt.

Das geltende Recht der Abkommen ist uneinheitlich. Das PLA gebraucht nur den Ausdruck: „befördern". Hierunter ist[28]) sowohl befördern im eigentlichen Sinn wie auch mitführen zu verstehen. Die älteren deutschen Abkommen verbieten schon das „Befördern" oder „Mitführen"[29]), die Mehrzahl der folgenden verbietet das „Mitführen"[30]), nur die drei jüngsten Abkommen machen einen klaren Unterschied zwischen „mitführen" und „befördern"' im Sinne des deutschen Luftverkehrsrechts[31]). Daraus geht her-

---

[23]) PLA 26 ff; Dk 15; Ne 9; Oe 10; Sn 8; F, B, I, GB 7; T, St, Nn, P, U 9 I.
[24]) § 14 LVG; §§ 61 ff LVVO.
[25]) § 66 LVVO.
[26]) § 65 LVVO.
[27]) Oppikofer II S. 238.
[28]) Jedenfalls für PLA 27.
[29]) Dk 15; Ne 9; Oe 10; Sn 8.
[30]) F, B, I, GB 7; T, Sp, 9 I.
[31]) Nn, P, U 9 I.

vor, daß die Entwicklung des zwischenstaatlichen Luftverkehrsrechts bei der eben erörterten Unterscheidung angekommen ist. So erscheint die Forderung, daß diese im kommenden Weltluftverkehrsrecht streng durchgeführt werden soll, durchaus berechtigt.

Der heute geltende Zustand ist vor allem schon wegen seiner Uneinheitlichkeit ein großes Hemmnis für den internationalen Luftverkehr. Daß in dem einen Staate dies und im anderen jenes gilt, ist bei der Unklarheit der in den Abkommen getroffenen „Vereinbarungen" durchaus möglich. Das führt dazu, daß die Mitnahme solcher Gegenstände, die Beschränkungen unterworfen sind, fast vollkommen ausgeschlossen ist, sobald die Reise des Luftfahrzeugs mehrere Länder mit verschiedener Regelung berührt. Daher ist auch in dieser Hinsicht das geltende Recht abänderungsbedürftig und muß durch eine einheitliche Regelung ersetzt werden.

b) Gemeingefährliche Gegenstände.

Das PLA wie die deutschen Abkommen sehen Vorschriften über die Beschränkung der Beförderung gemeingefährlicher Gegenstände, wie Sprengstoffe, Giftgase, Waffen und Munition vor. Die Einführung dieser zum Teil allein schon durch ihr Vorhandensein im Luftfahrzeug gefährlichen Gegenstände auf dem Luftwege erschien den Vertragsstaaten unerwünscht. Über die Gründe, die zu dieser Bestimmung veranlaßten, geben die Abkommen nur andeutungsweise Auskunft. So betonen das PLA und das deutsch-österreichische Abkommen[32]), daß die Beförderung von Sprengstoffen usw. zu Kriegszwecken verboten ist. Daraus ergibt sich, daß in erster Linie Befürchtungen für die Staatssicherheit eine Rolle gespielt haben. Man wollte vermeiden, daß unkontrollierbare Mengen Kriegsmaterial auf dem Luftweg in die Hände innerer oder äußerer Feinde des Staates gelangen. Daneben war die Überlegung von Bedeutung, daß der Transport derartiger Gegenstände den überflogenen Gebieten gefährlich werden könnte. So erklärt sich die Fassung des deutsch-schwedischen Abkommens, das von Stoffen spricht, „die geeignet sind, Leben oder Gesundheit zu gefährden"[33]). Diese Fassung läßt beide Auslegungen zu. Alle übrigen Abkommen schweigen über die Frage vollkommen.

Unterschiede zwischen den Abkommen bestehen in der Art der auferlegten Beschränkungen. Während das PLA und die älteren deutschen Abkommen ein absolutes Beförderungsverbot aussprechen[34]), machen die jüngeren deutschen Abkommen die Mitnahme solcher Gegenstände nur von einer Genehmigung des betroffenen Staates abhängig[35]). Die hier getroffene neuere Regelung ist der älteren absolut vorzuziehen. Durch die Beschränkungen soll doch nur der überflogene Staat geschützt werden. Warum soll er nicht auf diesen Schutz verzichten können, wenn er ihn nicht für erforderlich hält? Schließlich können ja auch die Vertragsstaaten der Abkommen, die ein absolutes Verbot aussprechen, auf Grund ihrer Lufthoheit für ihr Gebiet

---

[32]) PLA 26; Oe 10.
[33]) Sn 8.
[34]) PLA 26; Dk 15; Ne 9; Oe 10; Sn 8.
[35]) F, B, I, GB 7; T, Sp, Nn, P, U 9 I.

Ausnahmen vom Verbot zulassen. Dadurch werden die anderen Vertragsstaaten nicht gefährdet, da für deren Gebiet das Verbot gilt, solange sie keine besondere Erlaubnis erteilen. Eine Beförderung von Waffen und Sprengstoffen muß auch nicht immer illegalen Zwecken dienen oder eine untragbare Gefährdung darstellen. Gelegentlich sind Luftfahrzeuge eingesetzt worden, um eine die Schiffahrt hindernde Eisdecke zu sprengen, um mit Sprengmitteln einen Vulkanausbruch zu bekämpfen oder um Frostschädlinge mit Giftstoffen zu vernichten. Es erscheint daher verfehlt, ein absolutes Verbot auszusprechen, eine Genehmigungspflicht würde genügen. Diese muß sich, da es sich um absolut gefährliche Gegenstände im Sinne der oben gemachten Unterscheidung handelt, auf die Beförderung solcher Gegenstände beziehen.

c) Lichtbildgerät.

Ein weiterer Gegenstand, dessen Mitnahme im Luftfahrzeug Beschränkungen erfahren hat, ist das Lichtbildgerät. Mit Hilfe dieser Vorschriften soll der Bodenstaat gegen unbefugte Lichtbildaufnahmen geschützt werden. Daran hat er ein großes Interesse: Spionage kann wohl kaum leichter als durch Luftlichtbilder betrieben werden. Auf photographischem Wege hergestellte Landkarten eines Staates werden im Kriegsfall eine gefährliche Waffe in der Hand feindlicher Flieger[36]).

Die einzelnen Abkommen suchen das Problem auf verschiedene Weise zu lösen. Das PLA überläßt seinen Vertragsstaaten die Wahl, ob sie ein absolutes Verbot der Mitnahme von Lichtbildgerät in ihrem Staatsgebiet einführen oder die Frage „sonst regeln“[37]) wollen. Vernünftigerweise verpflichtet das PLA seine Vertragsstaaten, die von ihnen getroffene Regelung über die CINA einander bekannt zu machen.

Die deutschen Abkommen kennen ein unbedingtes Verbot der Mitnahme von Lichtbildgeräten überhaupt nicht. Es ist bei ihnen nur eine Erlaubnis der zuständigen Behörde des überflogenen Staates erforderlich. Nach den älteren deutschen Abkommen ist sowohl das Mitführen wie auch das Befördern von Lichtbildgerät genehmigungspflichtig[38]). Eine zweite Gruppe bildet ein Teil der neueren Abkommen. Nach ihnen darf ein Luftfahrzeug im internationalen Verkehr nur mit Erlaubnis des Aufenthaltsstaates Lichtbildgerät „mit sich führen“[39]). Es darf aber auf keinen Fall angenommen werden, daß hier der Begriff „mitführen“ im Gegensatz zu „befördern“ gebraucht sein soll. Nur die jüngsten Abkommen sprechen sich klar darüber aus, daß das Befördern von Lichtbildgerät einer besonderen Erlaubnis nur bedarf, wenn die Benutzung möglich ist[40]) oder daß ein Luftfahrzeug nicht mit Lichtbildgerät ausgerüstet sein darf[41]). Hier ist also endlich ein Unterschied gemacht worden zwischen befördern und mitführen, wenn auch ohne richtige Anwendung dieser Begriffe. Das bloße Befördern von Lichtbildgerät

---

[36]) Oppikofer II S. 236 f.
[37]) PLA 27.
[38]) Dk 15; Ne 9; Oe 10; Sn 8.
[39]) F, B, I, GB 7; T 9 I.
[40]) Nn, P, U 9.
[41]) Sp 9 I.

als Luftfracht, wo also eine bestimmungsgemäße Benutzung ausgeschlossen ist, soll nicht verboten sein. Wie sollten auch Lichtbildgeräte in Kisten verpackt oder Aufnahmematerial ohne dazu gehörige Apparate einem Staate gefährlich werden? Dies ist doch nur denkbar, wenn Besatzungsmitglieder oder Fluggäste oder gar das Luftfahrzeug selbst mit Aufnahmeapparaten und Lichtbildgerät ausgerüstet sind. Es ist daher nur das Aufnahmefähigbereithalten, mit anderen Worten das „Mitführen" genehmigungspflichtig[42]). Das gleiche gilt für das deutsche Luftverkehrsrecht[43]).

Diese Ordnung des Stoffes ist die einzig Berechtigte, sie sollte daher allein in ein zukünftiges Weltluftverkehrsrecht Eingang finden.

Wenn Oppikofer[44]) meint, das Interesse des Bodenstaates an der Nichtverwendung von Lichtbildgerät über Gegenständen, die zur Landesverteidigung dienen, dadurch befriedigen zu können, daß die Benutzung nur auf den betreffenden Strecken zu verhindern sei, dann vergißt er, daß nicht nur Festungen und Eisenbahnen, sondern alle industriellen und verkehrstechnischen Anlagen von strategischem Wert sind. Es ist daher kaum anzunehmen, daß die Staaten zugunsten der Liebhaberphotographie, wie er es wünscht, auf ihr Recht verzichten werden. Die Schutzmaßnahmen, die er als Ersatz für den Verzicht in Vorschlag bringt, sind auch nicht sehr erfolgversprechend: Die vorgeschlagene Distanz des Luftfahrzeugs vom Erdboden bietet keinen vollkommenen Schutz bei den heutigen Präzisionsapparaten, auch in der Hand der Liebhaberphotographen. Wird sie aber so groß angesetzt, daß keine Gefahr mehr besteht, dann besteht auch für den Photographen kein Interesse mehr an einer Aufnahme. Daß die Polizei nach ihrem Ermessen auf den in Frage kommenden Strecken die Geräte sicherstellen kann, würde praktisch dazu führen, daß die Apparate in Anbetracht des ausgedehnten Schutzinteresses wohl immer beschlagnahmt werden.

d) Brieftauben.

Auch die Mitnahme von Brieftauben ist in den deutschen Abkommen Beschränkungen unterworfen worden. Das PLA enthält hierüber keine Bestimmung, doch können die Vertragsstaaten auf Grund der ihnen gewährten Befugnis[45]) hier eine besondere Beschränkung einführen. Für die Gruppe der älteren deutschen Abkommen teilen die Brieftauben hinsichtlich Form und Inhalt der Beschränkungsvorschriften das Recht des Lichtbildgeräts[46]), in der Gruppe der neueren das der gemeingefährlichen Gegenstände[47]). Diese letztere Anordnung ist die richtige, denn die Brieftauben gehören, so seltsam das auch klingen mag, zu den unbedingt gefährlichen Gegenständen: Sowohl ihre Verwendung vom Luftfahrzeug aus wie auch nach der Ankunft des Luftfahrzeugs am Ziel, also nach erfolgter Beförderung, kann einen Angriff auf die Staatssicherheit bedeuten. In jedem Falle kann die Brieftaube zur Übermittlung von geheimen Nachrichten, insbesondere Spionageergeb-

---

[42]) Oppikofer II S. 238.
[43]) § 66 LVVO; vgl. Basarke S. 124 ff.
[44]) II S. 239.
[45]) PLA 28.
[46]) Dk 15; Ne 9; Oe 10; Sn 8.
[47]) F, B, I, GB 7; T, Sp, Nn, P, U 9 I.

nissen, ja sogar zur photographischen Aufnahme von für den Luftverkehr gesperrten Gebieten verwendet werden. Es ist daher nicht nur das Mitführen, sondern schon das Befördern von Brieftauben gefährlich. Ein generelles Verbot bzw. eine Genehmigungspflicht der Beförderung von Brieftauben durch Luftfahrzeuge ist daher am Platze.

e) Weitere Beschränkungen.

Das PLA und die jüngsten deutschen Abkommen enthalten einen besonderen Vorbehalt für die Vertragsstaaten, nach dem diese aus Gründen der öffentlichen Sicherheit (und Ordnung) auch andere Gegenstände als die angeführten von der Mitnahme im Luftfahrzeug ausschließen oder sie doch Beschränkungen unterwerfen können[48]).

Zweck dieser Bestimmung ist es, den Vertragsstaaten eine Handhabe zu geben, auf Grund deren sie etwa in Zeiten innerer Unruhen verhindern können, daß ausländische Luftfahrzeuge durch Einfuhr und Abwurf von Flugblättern und anderem, in die inneren Verhältnisse des Staates eingreifen können.

Um aber zu verhindern, daß ein Vertragsstaat mit Hilfe dieser Bestimmung seinen eigenen Luftfahrzeugen auf Kosten der ausländischen in der Güterbeförderung Vorzüge gewährt, wird in den deutschen Abkommen zur Bedingung gemacht, daß die weitergehenden Beförderungsbeschränkungen auf einheimische wie ausländische Luftfahrzeuge gleichermaßen angewendet werden.

Die Vertragsstaaten derjenigen Abkommen, die eine entsprechende Bestimmung nicht enthalten, sind auf die allgemeine innerstaatliche Regelung angewiesen, deren Verbote ebenfalls einheimische wie ausländische Luftfahrzeuge in gleichem Maße betreffen.

Da bei den in den Abkommen festgelegten Beförderungsverboten und Beschränkungen eine Ausdehnung auf die einheimischen Luftfahrzeuge nicht vorgesehen ist, läßt das PLA es auch bei den zusätzlichen Beschränkungen dabei bewenden; verfolgen doch alle diese Vorschriften denselben Zweck, den Schutz des Aufenthaltsstaates. In dieser Form aber hat die Bestimmung ihre Berechtigung. Denn an sich besitzt die in den Abkommen gegebene Vorschrift über Beförderungsbeschränkungen den Charakter der Ausschließlichkeit. Die Einführung weiterer Beschränkungen nur bezüglich des Verkehrs ausländischer Luftfahrzeuge im Staatsgebiet würde Vertragsbruch bedeuten. Eine Möglichkeit zur Einführung neuer Beschränkungen ohne Ausdehnung auf die einheimischen Luftfahrzeuge muß dem Staat aber zur Verfügung stehen, schon um der technischen Entwicklung Rechnung tragen zu können. Aus diesem Grunde ist die Formulierung des PLA der der deutschen Abkommen vorzuziehen.

Die Gefahr aber, daß ein Staat diese Möglichkeit mißbraucht, um den einheimischen Luftfahrzeugen einen Vorsprung in der Beförderung zu gewähren, ist nicht sehr groß, da er Gefahr läuft, daß die anderen Staaten seinen Luftfahrzeugen gegenüber die gleichen Beschränkungen einführen. Behauptet ein Staat, das Vorhandensein oder Befördertwerden eines Gegen-

---

[48]) PLA 28; T, P, U 9 II.

standes in fremden Luftfahrzeugen bedrohe seine Sicherheit, so können die anderen Staaten ebensogut behaupten, daß auch ihre Sicherheit durch diesen Gegenstand bedroht werde. Denn die Staatssicherheit hängt notwendig bei jedem Staat von den gleichen Voraussetzungen ab. Da nun alle Staaten berechtigt sind, zum Schutze ihrer Sicherheit dieselben Beschränkungen einzuführen, würden auch die Luftfahrzeuge des Staates, der eine Beschränkung zuerst für sich in Anspruch nimmt, von der gleichen Beschränkung betroffen. Damit ist aber der Erfolg, den die deutschen Abkommen anstreben, auch erreicht.

Im Interesse der Einheitlichkeit des Weltluftverkehrsrechtes sollte diese Klausel in einem Weltluftverkehrsabkommen jedoch nicht mehr enthalten sein. Diese muß, um zu verhüten, daß in den einzelnen Staaten verschiedene Bestimmungen gelten, eine ausschließliche Aufzählung der verbotenen oder erlaubnispflichtigen Gegenstände enthalten[49]). Um eine einheitliche Weiterentwicklung des Weltluftverkehrsrechtes sicherzustellen, sind Abänderungen und Ergänzungen diese Katalogs von der einzusetzenden Kommission mit Allgemeinverbindlichkeit festzusetzen. Die Einheitlichkeit dieses Verfahrens besitzt den Vorteil, daß einmal nicht grundlos immer neue Beschränkungen eingeführt werden und daß außerdem alle Staaten das gleiche Interesse an der Einhaltung der Bestimmungen haben und deshalb alle die gleiche Kontrolle der Luftfahrzeuge durchführen.

4. Abwurfsbeschränkungen.

In erster Linie, um eine Umgehung der Zollabfertigung zu vermeiden[50]), zum anderen, um Leben und Eigentum der Bodenbewohner zu schützen, schließlich auch zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Flugblätter) sehen die Abkommen allgemein ein Abwurfsverbot vor. Andere Gegenstände als Ballast dürfen überhaupt nicht bzw. nur mit besonderer Erlaubnis des Hoheitsstaates abgeworfen oder sonst aus dem Luftfahrzeug entfernt werden[51]). Ballast ist nur Wasser und feiner Sand[52]). In manchen Abkommen wird bezüglich Unratsabwurfs auf das betreffende Landesrecht Bezug genommen[53]), das auch ohne diese Bezugnahme hier eingreift.

Nun kann es aber zuweilen, besonders bei Luftfahrzeugen, die nach dem Prinzip „leichter als Luft" gebaut sind, unter Umständen nötig sein, daß die Ladung ganz oder teilweise abgeworfen wird, um ein Abstürzen des Luftfahrzeugs zu vermeiden. Ein strenges Abwurfverbot ist daher hier nicht gerechtfertigt, weder im Zollinteresse[54]) noch im Sicherheitsinteresse der Bevölkerung[55]). Die Besatzung eines derartigen Luftfahrzeugs müßte sonst

[49]) Döring III S. 108.
[50]) Vgl. Würth, S. 43.
[51]) PLA Anhang H Ziffer 15; Sz 16; Dk 17; Ne 14; Oe 16; Sn 15; F, B, I, GB 14; Sp, Nn 16; T, P, U 17.
[52]) PLA Anhang D Ziffer 35; Sz, Oe 15; Dk, Sn 14; Ne 13; F, B, I, GB 13; Sp, Nn 15; T, P, U 16.
[53]) T, P, U 17/II; Nn 16 II.
[54]) Vgl. Würth S. 43.
[55]) Vgl. das allgemeine Notstandsrecht.

die Gefahr einer Bestrafung auf sich nehmen, wenn sie ihr Luftfahrzeug, unter Umständen sogar sich selbst, vor dem Untergang retten wollte. Trotzdem sehen nur die zwei jüngsten deutschen Abkommen eine Bestimmung vor, nach der der Abwurf der Ladung zur Abwendung einer drohenden Gefahr gestattet sein soll[56]).

Im allgemeinen begnügen sich die deutschen Abkommen ebenso wie das PLA mit einer vollkommen unzulänglichen Bestimmung[57]): Hiernach kann der Bodenstaat eine besondere Erlaubnis zum Abwurf anderer Gegenstände als Ballast erteilen. Da die Bewilligung besonders erteilt werden muß, ist die Erlaubnis für jeden Flug neu einzuholen, es sei denn, daß das Landesrecht des überflogenen Staates allgemein eine Erlaubnis gibt. Um ein derartiges umständliches Verfahren zu ersparen, muß das Weltluftverkehrsrecht eine generelle Abwurferlaubnis zur Abwendung gegenwärtiger drohender Gefahren enthalten. Eine Beschränkung auf die Luftfahrzeuge „leichter als Luft" ist ebensowenig wie bei den deutschen Abkommen erforderlich. Der Notfall kann auch bei anderen Luftfahrzeugen eintreten.

5. Landung.

Über ein Recht der ausländischen Luftfahrzeuge, im Gebiet der Vertragsstaaten zu landen, fällt im PLA und den deutschen Abkommen kein Wort. Es wird den Luftfahrzeugen der Vertragsgegner nur das Recht zum Luftverkehr gewährt. Dieses Recht muß aber entgegen anderer Meinung[58]) das Recht zur Landung mitenthalten. Denn Luftverkehr ohne Landung ist undenkbar, da die Luftfahrzeuge sich nicht unbegrenzte Zeit im Luftraum aufhalten können. Auch vermögen sie ihren Beförderungszweck nur zu erfüllen, wenn sie Ladung oder Gäste aufnehmen und nach erreichtem Ziel wieder absetzen können. Wenn also die Vertragsstaaten in den Abkommen gegenseitig ihren Luftfahrzeugen den unschädlichen Luftverkehr gestatten, so haben sie damit auch das Recht zur Landung verliehen[59]). Es finden sich jedoch auch in allen Abkommen Bestimmungen, aus denen sich das Landungsrecht herauslesen läßt[60]).

Aber nicht jede Landung auf beliebigem Gelände ist gestattet, sondern nur eine „unschädliche" Landung. Hierunter fällt sicher die Landung auf Flugplätzen, die dem öffentlichen Verkehr der einheimischen Privatluftfahrzeuge dienen. So gestatten das PLA und die deutschen Abkommen ausdrücklich die Benutzung der öffentlichen Flughäfen den ausländischen Luftfahrzeugen zu gleichen Gebühren wie den einheimischen[61]). Nicht-öffentliche, insbesondere also militärische Lufthäfen sind vom internationalen Verkehr ausgenommen. Fremde Luftfahrzeuge dürfen im Hilfsdienst nicht schlechter gestellt werden als die einheimischen.

---

[56]) P, U 17 I.
[57]) PLA Anhang H Ziffer 15; Sz 16 I; Dk 17; Ne 14; Oe 16; Sn 15; F, B, I, GB 14; T, P, U 17 I; Nn 16 I; Sp 16.
[58]) Oppikofer I S. 356.
[59]) Haupt I S. 98.
[60]) Z. B. PLA 4; Sz 4—U 4.
[61]) PLA 24; Sz 11; Dk 11 I; Ne, Sn 5 I; Oe 6 I; F, B, I, GB 10; T, Sp, Nn 12; P, U 13.

Eine Bestimung über das Landungsrecht scheint wohl nur deshalb zu fehlen, weil man sich über seinen Umfang nicht einigen konnte, insbesondere darüber, ob den ausländischen Luftfahrzeugen eine freie Landung außerhalb von Flugplätzen gestattet werden sollte[62]). Während man früher, auf dem ersten internationalen Kongreß für Luftrecht, noch geneigt war, grundsätzlich die Landung auf offenem Feld zu gestatten[63]), ist man heute engherziger. Mangels einer vertraglichen Bestimmung gilt für die Beantwortung der Frage ausschließlich Landesrecht[64]). Sämtliche Landesrechte kennen den „Flughafenzwang", verbieten also eine Landung außerhalb von Flughäfen[65]).

Auch eine Landungs p f l i c h t ist in den Abkommen nicht enthalten. Die Bestimmungen über Zoll- und Paßflughäfen treffen nur die ein- und ausreisenden Luftfahrzeuge und zwar nur aus Zoll- und Paßabfertigungsgründen[66]). Sie finden nach deutschem Landungsrecht keine Anwendung auf durchreisende Luftfahrzeuge[67]). Da die Abkommen nichts Entgegenstehendes bestimmen, ist auch hier der Durchflug ohne Landung als stillschweigend gestattet anzusehen. Das PLA gestattet sogar ausdrücklich den Luftfahrzeugen, ein fremdes Staatsgebiet zu durchfliegen, ohne zu landen[68]). Es behält allerdings den Vertragsstaaten vor, die durchreisenden Luftfahrzeuge zur Landung zu veranlassen.

Besonderen Beschränkungen unterliegt, wie bereits erwähnt, die erste Landung eines aus dem Auslande einfliegenden Luftfahrzeuges, sowie der letzte Start eines nach dem Auslande ausreisenden Luftfahrzeugs, aus folgenden Gründen: Die Landesgrenzen lassen sich für den Luftverkehr nicht so hermetisch abschließen wie für den Landverkehr. Eine Kontrolle der ein- und ausreisenden Luftfahrzeuge ist daher sehr schwierig und die Gefahr der Umgehung der Zoll- und Paßvorschriften eine sehr große. Um diese Gefahr möglichst auszuschalten, wird in den deutschen Abkommen und dem PLA bestimmt, daß die Luftfahrzeuge im Verkehr von Staat zu Staat nur bestimmte Flughäfen, die Gelegenheit zur Zoll- und Paßabfertigung geben, zur Landung und zum Start benutzen dürfen[69]).

Um aber diese beiden Regeln für ein- und ausreisende Luftfahrzeuge nicht dadurch gegenstandslos werden zu lassen, daß das Luftfahrzeug eine Zwischenlandung vornimmt, wo das Be- und Entladen mit Waren, sowie das Ein- und Aussteigen von Fluggästen ohne Kontrolle vor sich gehen könnte, ist jede Landung zwischen Zoll- und Paßflughafen und der Grenze verboten[70]).

---

[62]) Volkmann S. 79.
[63]) Meyer JW 1911 S. 671.
[64]) Oppikofer I S. 356.
[65]) v. Unruh II S. 2. Für deutsches Recht vgl. LVG § 12, I.
[66]) Vgl. Volkmann S. 78.
[67]) LVVO § 103 Abs. 2.
[68]) PLA 15.
[69]) PLA Anhang H Ziff. 1 ff; Sz 12 II; Dk 11 I; Ne 5 II; Oe 6 II 1, Sn 5 II 1; F, B, I, GB 11 I; T 14 I 1; Sp, Nn, 13 I; P, U 14 I. — Ebenso DLVZO § 3.
[70]) PLA Anhang H; Sz 13 I; Ne 5 II; Oe 6 II; Sn 5 II 1; F, B, I, 11; GB 11 I; Sp, Nn 13 I; T, P, U 14 I.

Abkommen, die einen Zollflughafenzwang nicht kennen, wollen keinesfalls damit einen Verzicht auf die Zollabfertigung zum Ausdruck bringen. Da die Landung nur auf den mitgeteilten Flughäfen zulässig ist[71]), kann hier sehr einfach geholfen werden, indem dem Vertragspartner nur die Zollflughäfen mitgeteilt werden.

Mit Ausnahme von drei der älteren[72]) enthalten alle deutschen Abkommen eine Bestimmung, nach der die Staaten ausnahmsweise eine Landung außerhalb dieser Flughäfen gestatten können.[73]). Besonders betont wird hier noch, daß auch für diese Sonderfälle das Verbot der Zwischenlandung gilt.

Das PLA sieht die Möglichkeit vor[74]), daß die den Verkehrsgesellschaften und den Mitgliedern anerkannter Sportverbände gehörigen Luftfahrzeuge, letztere, soweit sie nicht dem öffentlichen Personen- und Güterverkehr dienen, ausnahmsweise eine Erlaubnis der Landesbehörde erhalten können, durch die sie ermächtigt werden, auch auf anderen ihnen genau vorgeschriebenen Plätzen zu landen oder zu starten, wo alsdann die Zoll- und Paßabfertigung vor sich geht.

Eine zwingende Voraussetzung zur Einhaltung der Landepflicht ist die Kenntnis der zur Verfügung stehenden Flughäfen. Die Abkommen sehen daher eine Bekanntmachung der öffentlichen Flughäfen unter besonderer Berücksichtigung der Zoll- und Paßflughäfen an die Vertragsstaaten vor.

Der Zollflughafenzwang berührt weniger den planmäßigen Linienluftverkehr, da ja die Luftverkehrslinien auf Grund besonderer Übereinkunft eingerichtet werden, wobei die Staaten die benötigten Flughäfen schon als Zoll- und Paßflughäfen zur Verfügung stellen. Betroffen wird vom Zollflughafenzwang besonders die Sport- und nichtplanmäßige Verkehrsluftfahrt[75]). Hier kann sich die Bestimmung sehr hinderlich auswirken, da Luftfahrzeuge vielfach erst andere Flughäfen als ihr eigentliches Ziel anfliegen müssen, was Konflikte wegen des Kabotagevorbehalts hervorrufen kann. Die Staaten sollten sich daher entschließen können, alle vorhandenen öffentlichen Lufthäfen für den Verkehr von Staat zu Staat freizugeben[76]) oder doch zumindest einzelne Zollflughäfen im Landesinneren noch einzurichten[77]), damit nicht die Luftfahrzeuge eine vom Flugplan aus gesehen überflüssige Zwischenlandung auf einem anderen Flughafen vornehmen und so etwa einen Umweg machen müssen.

Zusammenfassend wäre also zu sagen: Es empfiehlt sich, von der ausnahmsweisen Möglichkeit des PLA einen erweiterten regelmäßigen Gebrauch zu machen, indem dem internationalen Luftverkehr möglichst alle öffentlichen Flughäfen als Zoll- und Paßflughäfen zur Verfügung gestellt werden.

---

[71]) Dk 11.
[72]) Sz, Ne, Dk.
[73]) Oe 6 II 2; Sn 5 II 2; F, B, I, GB 11 I 2; T 14 I 2; Sp, Kp, Nn 13 I 2; P, U 14 II.
[74]) PLA Anhang H Ziff. 8.
[75]) Taxiverkehr — Vgl. Oppikofer I S. 378
[76]) Schreiber III S. 7.
[77]) Hahn S. 85.

Es ist nicht einzusehen, warum die Erleichterung des PLA auf Postflugzeuge keine Anwendung finden soll[78]), findet doch auch im übrigen Verkehr die Zollbehandlung von Postgut in der Regel am Bestimmungsort oder in dessen Nähe statt[79]).

6. Landungsaufforderung.

Für den Fall, daß Luftfahrzeuge verbotene Gebiete befliegen oder sich sonst gesetzwidrig benehmen, kann wirksame Abhilfe nur dann geschaffen und eine Kontrolle nur dann durchgeführt werden, wenn es möglich ist, die Luftfahrzeuge zur Landung zu veranlassen. Zu diesem Zweck sind Bestimmungen über die Landungsaufforderungen in die jüngsten deutschen Abkommen aufgenommen worden[80]). Die hier aufgestellte Regel ist allerdings nur eine Rahmenvorschrift, deren Ausfüllung dem Landesrecht überlassen bleibt. Dieses bestimmt, welche Behörde zuständig ist und welche Signale zu verwenden sind. Im deutschen Staatsgebiet ist die Polizei die zuständige Behörde, die mit Signalschüssen Luftfahrzeuge zur Landung auffordern kann[81]). Wenn auch im PLA und den älteren deutschen Abkommen eine solche Bestimmung nicht ausdrücklich enthalten ist, so läßt sich doch die Berechtigung des Bodenstaates, fremde Luftfahrzeuge wie seine eigenen zur Landung aufzufordern, unmittelbar aus der allgemein anerkannten Lufthoheit des Staates ableiten. Ein weiteres Argument ist auch noch darin zu finden, daß in dem Abkommen nur der „unschädliche Luftverkehr" gestattet ist: Stellt sich also das Verhalten eines fremden Luftfahrzeugs als schädlich dar, so haben die Behörden des Staates das Recht, dieses Verhalten zu unterbinden. Diesem Zweck dient die Landungsaufforderung.

Dieser Argumentation kann nicht entgegengehalten werden, daß die Abkommen, die über diese Frage keine Bestimmung enthalten, die Anwendung der Landungsaufforderung ausgeschlossen sehen wollen. Dadurch, daß die Abkommen über eine Frage schweigen, zugleich aber das Territorialitätsprinzip anerkennen, bringen sie zum Ausdruck, daß die Regelung des Problems dem betreffenden Landesrecht überlassen bleiben soll.

Soweit es nach Landesrecht zulässig ist, können Landungsaufforderungen an Luftfahrzeuge gerichtet werden, auch ohne daß diese verbotene Gebiete berühren, etwa zur Verfolgung begangener Verbrechen. Die Bestimmung der Abkommen hat keinen Ausschließlichkeitscharakter. Eben wegen der Anerkennung des Territorialitätsprinzips ist die Formulierung „beim Überfliegen einer verbotenen Zone" nicht so zu verstehen, daß Luftfahrzeuge nur wegen des Überfliegens verbotener Zonen zur Landung aufgefordert werden dürfen. Nach deutschem Landesrecht liegt es im pflichtmäßigen Ermessen der Polizei, wann sie ein Luftfahrzeug zur Landung auffordern will[82]).

---

[78]) Döring III S. 151.
[79]) Deutsche Postzollordnung § 5.
[80]) Sp, Nn, P, U 4 II.
[81]) LVVO § 84.
[82]) LVVO § 84 Abs. 1.

7. Notlandung.

Die Notlandung wird von der gewöhnlichen Landung dadurch unterschieden, daß sie nicht im Reiseplan des Luftfahrzeugs vorgesehen war. Sie kann durch die verschiedensten Umstände bedingt werden, wie z. B. Fehlorientierung, Unwetter, Beschädigung des Luftfahrzeugs. Je nachdem erfolgt die Notlandung mehr oder weniger unfreiwillig. Immerhin unterscheidet sie sich von einem Unfall, einem Absturz des Luftfahrzeugs dadurch, daß ein Schaden nicht entsteht[83]).

Vorschriften über Voraussetzungen und Zulässigkeit einer Notlandung bieten weder das PLA noch die deutschen Abkommen. Hier greift wieder das Landesrecht ein. Nach deutschem Recht ist die Landung „in Notfällen" auf jedem Punkt erlaubt[84]).

Das PLA und die beiden ältesten deutschen Abkommen bestimmen, daß den ausländischen Luftfahrzeugen bei Notlandungen die gleiche Hilfeleistung zugutekommen soll wie den einheimischen Luftfahrzeugen[85]). Diese Bestimmung ist als scheinbar überflüssig aus den späteren deutschen Abkommen ausgelassen worden. Wenn es sich hier auch um eine Selbstverständlichkeit handelt, wäre es doch angebracht, um Zweifel zu vermeiden, eine solche Vorschrift ins Weltluftverkehrsrecht aufzunehmen.

Das PLA und die deutschen Abkommen[86]) befassen sich dagegen umso ausführlicher mit dem Verhalten der Luftfahrzeuginsassen nach erfolgter Notlandung[87]). Es ist keinesfalls die unverzügliche Weiterreise weder des Luftfahrzeugs noch der Fluggäste gestattet. Die Besorgnis der Staaten, die Zollabfertigung und Paßkontrolle könnten bei Gelegenheit einer Notlandung umgangen werden, hat zur Bildung von ganz erheblich den Luftverkehr behindernden Vorschriften geführt: Der Führer des Luftfahrzeugs muß sofort die nächste Polizei- oder Zollbehörde benachrichtigen. Bis zu deren Ankunft hat er darüber zu wachen, daß sich weder Besatzung noch Fluggäste vom Luftfahrzeug entfernen und daß Landung, Zubehör und Bestandteile des Luftfahrzeugs bei diesem verbleiben. Hierfür muß der Luftfahrzeugführer nach dem PLA die volle Verantwortung tragen.

Diese geradezu verkehrsfeindliche Regelung ist abänderungsbedürftig: Das Festhalten der Luftfahrzeuge bis zur Kontrolle durch die (oft von weit her) herbeigerufene Behörde ist besonders zeitraubend[88]). Besonders ungeschickt aber ist die Vorschrift, daß die Fluggäste bis zur Abfertigung durch die angerufene Behörde bei dem Luftfahrzeug verbleiben müssen. Ein durch die an sich in kurzer Frist behobene Notlandung bedingter Zeitverlust kann den ganzen Zeitgewinn einer Luftreise gegenüber der Benutzung eines anderen Verkehrsmittels zunichte machen. Nicht viel besser ist die Regelung

---

83) Vgl. o. Seite 25.
84) LVG § 12. — Dasselbe Recht gewährte schon der Fauchille'sche Entwurf, Art. 11.
85) PLA 22; Sz 10; Dk 11 I.
86) Ausgenommen Ne.
87) PLA Anhang H; Sz 13 II; Dk 12; Oe 6 II 3; Sn 5 III; F, B, I, GB 11 II; Sp, Nn 13 II; T, P, U 13 III.
88) Haupt II S. 169.

der deutschen Abkommen. Sie verzichten zwar auf die Aufstellung eigener Regeln für den Fall der Notlandung außerhalb der vorgeschriebenen Flughäfen und unterwerfen Luftfahrzeug und Insassen den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften über die Zoll- und Paßabfertigung[89]). Das hindert aber nicht, daß das Landesrecht ebenso umständliche, vielleicht sogar noch lästigere Vorschriften kennt. Das deutsche Landesrecht jedoch nimmt einen verkehrsfreundlichen Standpunkt ein: Notlandungen von ausländischen Luftfahrzeugen im Reichsgebiet beurteilen sich nach der deutschen Luftverkehrszollordnung[90]), soweit die Zollabfertigung in Frage kommt. Das deutsche Zollrecht bringt eine vernünftige Regel, die geeignet ist, die oben ausgeführten Schwierigkeiten zu vermeiden[91]): Eine Benachrichtigung der Zoll- oder Polizeibehörde ist nur erforderlich, wenn der Flug nicht in kurzer Zeit fortgesetzt werden kann. Ist dies der Fall, dann müssen nur Ladung und Gepäck, nicht die Fluggäste beim Luftfahrzeug verbleiben. Haben ausreisende Luftfahrzeuge eine Notlandung durchgeführt, dann müssen sie für die Waren, deren Ausfuhr nachzuweisen ist (Durchgangswaren), wenn sie nicht unmittelbar weiterbefördert werden, eine Austrittsbescheinigung beibringen.

Auch die deutschen Paßvorschriften, die im Falle einer Notlandung eines fremden Luftfahrzeugs auf deutschem Boden zur Anwendung gelangen, sind vorbildlich[92]): Im Ein- und Ausreiseverkehr sind Pässe für die Reisenden erforderlich. Werden bei einer Notlandung Reisende ohne Einreisegenehmigung angetroffen, so werden sie wieder abgeschoben. Die Reisenden des Durchgangsverkehrs ohne genügenden Ausweis sind der nächsten Paßbehörde zur Beschaffung des Fehlenden zuzuführen. Setzen die Reisenden innerhalb von 24 Stunden die Weiterreise ins Ausland fort, braucht dies nicht zu geschehen.

Ein Weltluftverkehrsabkommen kann unmöglich die Regelung des Problems den einzelnen Landesrechten überlassen. Die sich hierdurch ergebende Mannigfaltigkeit der Bestimmungen muß zu einer großen Rechtsunsicherheit führen. Eine einheitliche Regelung ist daher unerläßlich[93]). Vor allen Dingen muß das Weltluftverkehrsrecht die unverzügliche Weiterreise wenigstens der planmäßigen Luftfahrzeuge ermöglichen[94]). Die Zollabfertigung in die Hände des Luftfahrzeugführers zu legen[95]), ist aussichtslos, solange diesem nicht die Autorität des Einflugsstaates zukommt. Eine Übernahme der deutschen, also einer erprobten und bewährten Regelung ins Weltluftverkehrsrecht läßt sich auf jeden Fall rechtfertigen. Mit ihr wäre allen Interessen gedient.

[89]) F, B, I, GB 11 II; T, 14 II; Sp, Nn 13 II; P, U 14 III.
[90]) v. 13. 10. 1930. RGBl. I S. 569.
[91]) LVZO § 32.
[92]) § 68 der Paßbekanntmachung vom 7. 6. 1932, RGBl. I S. 257 ff.
[93]) Döring III S. 151.
[94]) Haupt II S. 169.
[95]) Döring IV S. 41.

8. Seenot.

Luftfahrzeuge, die auf hoher See niedergehen müssen, in Seenot geraten, sind in höchstem Maße hilfsbedürftig. Hilfe kann ihnen bei der wenigstens in absehbarer Zeit nur geringen Luftverkehrsdichte auf See von anderen Luftfahrzeugen nur in den seltensten Fällen gebracht werden. Was lag näher, als die Seeschiffahrt zur Hilfeleistung zu verpflichten? Man hat daher kurzer Hand die Luftfahrzeuge für den Fall der Seenot den Grundsätzen des Seerechts unterstellt[96]). Die hier angezogenen „jeweiligen internationalen Vereinbarungen", nach denen die Hilfeleistung sich zu beurteilen hat, sind zur Zeit die Bestimmungen des internationalen Abkommens über Hilfeleistung und Bergung in Seenot vom 23. 9. 1910[97]). Für den Fall, daß solche Abmachungen nicht vorhanden sind, sollen die Landesgesetze des Staates, dem die Retter angehören, Geltung haben. Doch gilt dies nur „vorbehaltlich gegenteiliger Abmachungen".

Solche gegenteiligen Abmachungen sind aber noch nicht getroffen worden, so sehr auch der geltende Zustand schon angefeindet worden ist. Man hat eingewendet, eine Hilfsverpflichtung der Seeschiffe gegenüber den Luftfahrzeugen belaste die Seeschiffahrt zu sehr und umgekehrt sei eine Hilfsverpflichtung der Luftfahrzeuge gegenüber Seeschiffen nicht möglich[98]). Sodann wurde betont, daß der Bergelohn des Seerechts — gleich dem Wert des geborgenen Schiffes — für die Luftfahrzeugunternehmungen zu hoch, den Schiffahrtsgesellschaften aber zu niedrig sei, da der entstandene Schaden hierdurch nicht gedeckt würde[99]). Doch fehlt es wieder nicht an Stimmen, die sich für die Beibehaltung des geltenden Grundsatzes aussprechen[100]). Sie alle wollen jedoch einen Bergelohnanspruch „in angemessener Höhe" gewähren, ohne sich darüber auszusprechen, was sie unter „angemessen" verstehen.

Eine gegenseitige Verpflichtung von Seeschiffen und Luftfahrzeugen, im Falle der Not einander Hilfe zu bringen, ist unerläßlich. Die Rettung von Menschenleben aus Gefahr muß über jeder materiellen Berechnung stehen. Alle Menschen auf See bilden eine Notgemeinschaft, in der jeder sittlich verpflichtet ist, den in Not geratenen Mitmenschen zu helfen. Diesen Gedanken sollten sich die Staaten zu eigen machen, und ihm durch Abschluß eines internationalen Übereinkommens über die gegenseitige Hilfsverpflichtung von Schiffen und Luftfahrzeugen im Falle der Seenot rechtliche Form verleihen. Die jedem Teil erwachsenden Nachteile bei einer gegenseitigen Hilfsverpflichtung von Luftfahrzeugen und Seeschiffen können durch ein Leichtes ausgeglichen werden. Der Bergelohn, der den Luftverkehrsunternehmungen zu hoch erscheint, muß durch ausreichende Versicherung getragen werden. Dadurch kann ein Bergelohn in wirklich angemessener Höhe ge-

---

[96]) PLA 23; F, B, I, GB 18 II; Nn 19 II; T, Sp, P, U 20 II.
[97]) RGBl., 1913, S. 66 ff.
[98]) CITEJA, AfL 1931 S. 198 f.
[99]) Wegerdt II S. 42; Oppikofer I S. 380.
[100]) Deutscher Nautischer Verein, AfL 1931 S. 223 ff; Döring IIIa S. 3153; Wüstendörfer S. 14.

schaffen werden, so daß der Seeschiffahrt ein untragbarer Schaden nicht mehr entsteht.

Wird nun den Luftfahrzeugen in Not von den Seeschiffen Hilfe gebracht, dann müssen selbstverständlich auch umgekehrt den Seeschiffen die Luftfahrzeuge Hilfe bringen, soweit es in ihrer Macht steht. Das verlangt schon der Gedanke der Notgemeinschaft aller Menschen auf See. Außerdem stellt es einen vernünftigen Ausgleich für die den Luftfahrzeugen gewährte Hilfe dar. Man wird einwenden, daß der Hilfeleistung durch Luftfahrzeuge große Bedeutung nicht zukommen kann. Dies ist sicher richtig, solange der Überseeverkehr der Luftfahrzeuge noch in den Anfängen steht. Die Zeit der regelmäßigen und planmäßigen Verkehrsluftfahrt über See ist jedoch nicht mehr in weiter Ferne; man denke nur an die planmäßigen Amerikafahrten der Luftschiffe „Graf Zeppelin" und „Hindenburg". Ist heute der Überseeverkehr noch gering, so bedeutet dies doch ebensogut, daß die Fälle, wo Seeschiffe zur Rettung von Luftfahrzeugen schreiten müssen, nicht sehr häufig sein können. Ein Argument gegen die gegenseitige Hilfsverpflichtung ist hierin auf jeden Fall nicht zu sehen.

LEBENSLAUF.

Ich, Herbert Jean Wilhelm Heim, wurde am 10. Mai 1913 in Frankfurt a. M. als Sohn des Prokuristen Wilhelm Christian Heim geboren. Von Ostern 1919 bis Ostern 1922 besuchte ich die Grundschule. Anschließend ging ich auf das humanistische Gymnasium in Offenbach a. M., wo ich Ostern 1931 die Reifeprüfung ablegte. Dann studierte ich Rechtswissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität zu Frankfurt-M. mit Ausnahme des Sommer-Semesters 1932, wo ich an der Friedrich Wilhelms-Universität in Berlin studierte. Am 26. April 1935 bestand ich vor dem Justizfrüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Frankfurt a. M. die erste juristische Staatsprüfung. Z. Zt. bin ich Referendar bei dem Landgericht Frankfurt a. M.